

Brasil y su lugar en el sistema internacional

Daniel Pareja Glass

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Setembro, 2014

Brasil y su lugar en el sistema internacional

Daniel Pareja Glass

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Setembro, 2014

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, Área de Especialização em Globalização e Ambiente, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Teresa Rodrigues (UNL-FCSH)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, quero agradecer à minha orientadora Professora Doutora Teresa Rodrigues, pela orientação, apoio e confiança no meu trabalho e disponibilidade para discussão, esclarecimento de dúvidas e sugestões, pois foram uma mais-valia para a concretização deste trabalho.

Um especial agradecimento ao Dr. Andrés Malamud, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pelos melhores incentivos e amizade neste caminho.

Ao Professor Doutor Manuel Filipe Canaveira do Observatório Político, pela generosa ajuda oferecida. À Mestre Marta Ceia, do Observatório Político, um especial reconhecimento pelo incentivo, apoio e simpatia.

A todos os Professores que fizeram parte de toda a minha trajetória académica em Portugal, no Instituto da Defesa Nacional e na Universidade Nova de Lisboa, e que sempre me ajudaram e apoiaram até aqui.

Aos funcionários da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova, sempre prestimosos e com grande simpatia para dar o apoio necessário.

Aos colegas e amigos companheiros deste percurso, agradeço o apoio permanente.

BRASIL Y SU LUGAR EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Daniel Pareja Glass

RESUMEN

Esta disertación analiza la situación de Brasil en el actual sistema internacional en el contexto de la globalización, teniendo presente para ello los medios y recursos de poder con los que cuenta el país, con especial atención al Servicio Exterior brasileño. En tal sentido, el trabajo realiza una aproximación a las características principales del sistema internacional a partir de la Caída del Muro de Berlín. En la presente tesis se hace referencia a la realidad histórica, política y diplomática en Brasil en las últimas décadas, profundizando en los cambios generados a partir de la etapa actual, que comienza con la elección del Presidente Luiz Inácio da Silva. En el estudio realizado de esa manera, se analizaron las sucesivas líneas de acción estratégica de la diplomacia de Brasil en la historia reciente, se identificaron sus orientaciones tradicionales, así como los cambios de dirección que fueron incorporados de manera de seguir un curso coherente y continuo respecto a los grandes objetivos de la política exterior del país.

PALABRAS CLAVE: globalización – sistema internacional – diplomacia - poder

ABSTRACT

This dissertation analyses the situation of Brazil in the current international system within the context of globalization, taking into account power means and capabilities of the country, with particular attention to the Brazilian Foreign Service. In this regard, this thesis addresses the most important characteristics of the international system after the fall of the Berlin Wall. In addition, this study refers to the historical, political and diplomatic scenario in Brazil in the last decades, and focuses on the analysis of changes occurred after election of President Luiz Inácio da Silva. Furthermore, were examined the strategic planning process of Brazilian diplomacy in recent history, its traditions, as well as changes introduced in a way of following a coherent path, in line with the main objectives of the foreign policy of the country.

KEY WORDS: globalization – international system – diplomacy - power

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I EL SISTEMA INTERNACIONAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN	4
I.1 PRINCIPALES TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	10
I.2 ESCUELA IDEALISTA.....	11
I.3 ESCUELA REALISTA	11
I.4 TEORIA DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA.....	12
I.5 CONCEPCIONES MARXISTAS	14
I.6 BRASIL EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO	17
CAPÍTULO II DIPLOMACIA E HISTORIA, SINGULARIDAD DE BRASIL	26
II.1 PROYECCIÓN BILATERAL HEMISFÉRICA VS. GLOBAL MULTILATERAL.....	31
II.2 DIPLOMACIA CONTEMPORÁNEA DE BRASIL (2003-2014).....	40
II.3 ITAMARATY: EL SERVICIO EXTERIOR DE BRASIL ..	47
II.4 EL SERVICIO EXTERIOR DE BRASIL EN EL PERÍODO ACTUAL	51
CAPÍTULO III LA CONSTRUCCIÓN DE UN LIDERAZGO REGIONAL: BRASIL Y AMÉRICA DEL SUR	55
III.1 BRASIL/EE.UU.....	57
III.2 AGENDA REGIONAL: LA RELACIÓN DE BRASIL CON PAÍSES VECINOS	59
III.2.1 BRASIL/ARGENTINA	60
III.2.2 BRASIL/URUGUAY	61
III.2.3 BRASIL/VENEZUELA.....	63
III.2.4 BRASIL/BOLIVIA	64
III.2.5 BRASIL/PARAGUAY	64
III.2.6 BRASIL/COLOMBIA	65
III.3 MERCOSUR.....	66
III.4 UNASUR	69

CAPÍTULO IV BRASIL EN EL MUNDO	74
IV.1 BRASIL EN LA ONU	75
IV.2 ETAPA ACTUAL	77
IV.3 BRASIL EN LA OMC.....	78
IV.4 NUEVOS SOCIOS DE BRASIL “GLOBAL PLAYER”: CHINA, INDIA, RUSIA, Y SUDÁFRICA	82
IV.4.1 IBAS	83
IV.4.2 BRICS	84
IV.5 AFRICA	85
IV.6 CPLP	88
IV.7 BRASIL EN HAITI	90
IV.8 ZOPACAS	94
 CONCLUSIONES	 96
 BIBLIOGRAFÍA	 99
 ANEXOS	 105
ANEXO I.....	106
ANEXO II	107

LISTA DE ABREVIATURAS

ABACC – Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares

ALALC- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALADI- Asociación Latinoamericana de Integración

ALCA- Área de Libre Comercio para las Américas

ASPA- América del Sur Países Árabes

ASA- América del Sur África

BID- Banco Interamericano de Desarrollo

BRICS- Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica

CELAC- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe

FHC- Fernando Henrique Cardoso

FMI- Fondo Monetario Internacional

G77- Grupo 77, organización intergubernamental de Estados en desarrollo para la Promoción de intereses económicos comunes dentro del sistema de Naciones Unidas

G20 (financiero)- Grupo de los 20, foro integrado por 19 países más la Unión Europea con objetivo de coordinar decisiones económicas y financieras a nivel global integrado por países desarrollados y emergentes

G20 (comercio)- Grupo de los 20, constituido en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio

GATT- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (sigla en inglés)

IBAS- India, Brasil, Africa del Sur

MERCOSUR- Mercado Común del Sur

MTCR- Régimen de Control de la Tecnología Misilística (sigla en inglés)

OEA- Organización de Estados Americanos

ONU- Organización de las Naciones Unidas

PEI- Política Exterior Independiente

PT- Partido de los Trabajadores

UE- Unión Europea

UNASUR- Unión de Naciones Suramericanas

USTR- Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (sigla en inglés)

ZOPACAS- Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur

INTRODUCCIÓN

La convergencia de ciertas condiciones excepcionales, determina momentos decisivos en la historia de los países. Son coyunturas que definen un rumbo, marcan el éxito o fracaso de políticas estatales, deciden la posibilidad o no de formación de alianzas internacionales sólidas y duraderas, permiten la fijación de bases conceptuales y estrategias de mediano y largo plazo, por mencionar algunos aspectos que hacen que esas fases sean cruciales. En la conformación de estas circunstancias confluyen normalmente factores de orden interno, así como aquellos derivados del escenario internacional.

Este cruzamiento de componentes, impulsados por una profusión de intereses de diverso origen, genera todo tipo de tensiones, alineamientos, expectativas, nuevas configuraciones, y oportunidades. En la escala histórica en la cual se analizan estos ciclos trascendentales, es posible apreciar que los mismos generalmente se van conformando a partir de hechos que acontecen en diferentes momentos y lugares, así como hechos histórico-políticos sin relación aparente, pero que luego cobran sentido cuando son considerados como un todo, como un espacio de tiempo uniforme, único y acotado, distinguible por tanto de otras etapas histórico-políticas anteriores o posteriores.

Luego de transitar por un período de visible consolidación y de notable proyección internacional, Brasil atraviesa una etapa trascendente en su historia, de definición hacia el futuro. Es un momento de prueba, así como también de valoración de logros y objetivos alcanzados. En este año 2014 se celebran elecciones presidenciales, un hecho que de por sí, podría ser suficiente para considerar a este como un momento de definiciones históricas. Pero, como es sabido, probablemente el resultado de las elecciones aisladamente, aunque de obvia importancia, no sería el único generador del nuevo escenario futuro de ese país. Como se sabe, este año tuvo lugar en Brasil también, el campeonato mundial de fútbol, que, dada la apuesta hecha en su organización, construcción de estadios e infraestructuras, medidas de seguridad y “pacificación” de favelas, por un lado, así como por otro la resonante movilización popular de protesta de reacción a lo anterior, puso en causa no solo la aptitud de las autoridades brasileñas, sino que hizo revivir cuestionamientos a la capacidad del propio país. En este sentido, debe tenerse en cuenta además, que el país será puesto a prueba en

forma similar en 2016, cuando Brasil reciba a los Juegos Olímpicos. A este análisis deben agregarse otros elementos de juicio, como las perspectivas económicas del país, debidamente confrontadas, además, en el escenario internacional de mediano y largo plazo. Por otra parte, se hace necesario calibrar la fortaleza y verdadero alcance de los cambios estructurales, sociales, económicos y políticos que experimentó Brasil, principalmente, en los últimos diez años.

Existe un amplio consenso sobre la afirmación de Brasil como un actor destacado en el ámbito internacional, particularmente por posicionamientos reflejados en la última década. El país ha seguido una estrategia en el plano externo multidimensional, en forma constante, coherente e inteligente, lo que le ha valido un sitio de privilegio en el escenario internacional. Aun así, en un marco de incertidumbre que caracteriza al sistema internacional actual, Brasil no puede considerarse una excepción a dicha coyuntura. Después de transcurrir por un período de crecimiento económico y de transformaciones socio-económicas internas en los últimos años, surgen señales de, por lo menos, moderación del impulso interno, que con éxito se había utilizado, además, en el plano de política exterior.

Un análisis sereno de este escenario llevaría a concluir que Brasil, que sin dudas este año concentra la atención mundial, tiene ante sí desafíos muy superiores a los señalados eventos -no menores- de este 2014, Campeonato Mundial de Fútbol y Elecciones Presidenciales: mantener, por lo menos, un camino de éxito en los planos interno e internacional, diseñando e implementando las políticas necesarias para alcanzar ese objetivo.

Por otra parte, aun valorando los resultados logrados por el país, que sin dudas lo han colocado como un protagonista de referencia en el sistema internacional contemporáneo, no se puede negar que existen cuestionamientos al poderío real de Brasil, ya sea en términos económicos, o también desde la consideración de su capacidad de influencia como integrante del concierto internacional. Es por ello, y con el propósito de agregar elementos de interés al estudio de la coyuntura en la cual se ubica hoy Brasil, que este trabajo apunta al análisis de los antecedentes que contribuyeron a conformar la realidad del país, con particular atención a la historia política y diplomática, así como a las bases económico-sociales brasileñas. Consecuentemente, en la orientación del presente estudio, se procurará responder a la pregunta de si Brasil efectivamente ha logrado consolidarse como un actor internacional

de relevancia, y en tal caso, si ocupa un lugar de primera línea o es un –destacado- actor secundario.

El desarrollo de este trabajo se inicia con un análisis, en el primer capítulo, de los aspectos más destacados que dan forma al actual sistema internacional, así como un estudio del marco teórico correspondiente, incluyendo un repaso a corrientes de pensamiento que proponen elementos de examen de los actores internacionales y de su interacción en la consecución de sus intereses nacionales.

En el capítulo segundo, se concentra en el repaso de la historia de Brasil, con particular atención a las etapas que han ido forjando su diplomacia; este estudio se realiza además con mayor detenimiento en los acontecimientos de los últimos años, que, se considera, resultan determinantes de la política externa brasileña actual y del posicionamiento del país en el escenario actual, así como en el corto y mediano plazo.

En el siguiente capítulo se profundiza en la significación de la región de América del Sur en la política exterior de Brasil, a través de la consideración de la relación bilateral del país con sus vecinos, así como de la participación brasileña en los organismos y foros regionales.

El cuarto capítulo es destinado a la valoración de Brasil como actor internacional y su rol en el sistema internacional de acuerdo al camino que este país transita en el ámbito multilateral, y, en definitiva, como resultante de la combinación de sus recursos y cursos de acción estratégicos seguidos.

El objetivo del trabajo se concentra en determinar la capacidad de acción de Brasil en el plano internacional de acuerdo a su potencialidad, y se plantea la interrogante general de cuáles son los recursos de poder del país en la actualidad, con especial atención a la diplomacia brasileña como factor decisivo para la consecución de los intereses nacionales de Brasil. Se propone la hipótesis que procurará determinar si se corresponde la posición de Brasil en el sistema internacional de acuerdo a sus recursos de poder disponible. Así definidos los objetivos e hipótesis de este estudio, quedaría configurada la correspondiente variable independiente: el sistema internacional y los aspectos inherentes, en particular su determinismo sobre su propia estructura y sobre los actores que lo integran. La variable dependiente estará centrada en el alcance de la política externa del país, profundizando, en tal sentido, en su orientación, estrategias, y demás características de la diplomacia brasileña.

CAPITULO I

EL SISTEMA INTERNACIONAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

“Todo mundo sabe que no primeiro dia do meu governo eu convidei... convoquei o país a uma cruzada contra a fome e contra a miséria. Eu lembro que quando vim conversar com o presidente Bush, no dia 10 de dezembro de 2002, eu já eleito presidente da República e ele já com dois anos de mandato, tinha acontecido, em 2001, o atentado às torres aqui, em Nova York. E eu, então, conversava com o presidente Bush, ele estava, na época, muito obsessivo com o combate ao terrorismo e descobrir quem tinha feito os atentados à torre, e a necessidade de fazer a guerra com o Iraque, e falava, falava, e eu compreendia o drama de um presidente que tinha tido o seu país agredido da forma vergonhosa com que foram agredidos os Estados Unidos. Mas eu dizia ao presidente Bush: "Presidente, a minha guerra é outra. A minha guerra não é contra o Iraque, Presidente, a minha guerra é contra a fome no meu país, porque tem 44 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza e eu preciso resolver esse problema". Bem, eu imaginava que o presidente Bush fosse até ficar zangado comigo, porque eu não queria aderir à tese da guerra com o Iraque, mas, no fundo, no fundo, nós nos tornamos amigos e tivemos uma relação, eu diria, mais do que razoável, ou poucas vezes o Brasil teve uma relação tão positiva como nós tivemos. Está certo que não conseguimos avançar na reforma da ONU, está certo que não conseguimos avançar na Rodada de Doha, na OMC. Mas, de qualquer forma, você não precisa conquistar tudo, você vai conquistando com o tempo”

Luis Inácio Lula da Silva

La sucesión de los acontecimientos histórico-políticos determina que las características de los escenarios globales cambien sustancialmente cada determinado período de tiempo. En parte esto se debe a que los elementos que componen el sistema internacional se desarrollan en un flujo dinámico de interacción y constante cambio. Estas variaciones producen alteraciones en las relaciones de poder entre los propios integrantes del sistema internacional, determinando por esta vía, configuraciones de nuevos escenarios globales. Estos desarrollos llevan a que pueda afirmarse que, en cierto modo, los sistemas internacionales tienen una vida relativamente efímera; podría decirse incluso que, con el paso de los siglos, se ha acortado la duración de los sistemas

internacionales, se han ido profundizando los cambios que los determinan, así como se fue extendiendo geográficamente cada vez más el alcance de los mismos.

El presente orden mundial podría estar aún en proceso de conformación, aunque los rasgos esenciales del mismo son claramente definidos y, en general, consensuados. En este sentido, se toma como inicio del presente sistema internacional la Caída del Muro de Berlín, en 1989, acontecimiento que marcó la derrota del bloque socialista en el enfrentamiento durante la Guerra Fría y la emergencia de una triunfante única superpotencia, Estados Unidos.

Algunos autores sitúan incluso antes al inicio de la actual era, en 1978, a partir de la configuración que empieza a moldearse con hechos como las reformas económicas que se adoptaron en China, las cuales habilitaron el explosivo crecimiento del gigante asiático, así como a la revolución iraní de 1979, que reflejó el regreso del Islam como fuerza política de cambio.

En cualquier caso, la Caída del Muro de Berlín, se constituyó en un punto de inflexión determinante para el período histórico contemporáneo y en particular para la conformación del actual orden internacional. Se habló en aquel momento del “fin de la Historia” y se vaticinó el nacimiento de una nueva era (se recordará que tuvo mucha repercusión una conocida obra de Francis Fukuyama sobre la derrota del comunismo y el triunfo de la democracia liberal). Otros hechos trascendentales que se fueron constituyendo en factores clave para entender la realidad de hoy, son los ataques del 11 de setiembre de 2001, y sus efectos más inmediatos, las guerras de Irak y Afganistán; más cercanos en el tiempo, el sistema internacional se vio influenciado por factores como la crisis económica iniciada en 2008, la consolidación de la emergencia de nuevas potencias, la llamada Primavera Árabe, los conflictos en el norte de África, la guerra civil en Siria y el avance de las milicias fundamentalistas sunitas del llamado Estado Islámico.

Puede señalarse que el sistema internacional contemporáneo se caracteriza por ser multipolar, con una nueva relación de fuerzas y afirmación de potencias emergentes. Este orden internacional actual atraviesa una fase de transición, pautada por una creciente multipolaridad constituida por polos desiguales. En ese proceso, se generan nuevos equilibrios entre los actores internacionales, en un desarrollo que conlleva disputas de poder, amenazas a la paz y riesgos sistémicos.

La acción de los Estados en el plano internacional se encuentra afectada por la combinación de diversos factores externos, así como por eventuales conflictos de intereses de las demás potencias y de otros actores internacionales. Entre esos factores exógenos que, además de las decisiones estratégicas de cada país, también influyen en el ámbito internacional, se encuentran el acceso a recursos energéticos, dominio de la tecnología, disponibilidad de alimentos, los determinantes medio-ambientales, entre otros.

A partir de la finalización de la Guerra Fría, se acentuó el proceso de globalización, con lo cual se aceleró el proceso de interconexión entre las distintas sociedades, aumentó el determinismo de los mercados, se potenció el rol de los medios de comunicación, y se hizo más decisivo el poder de las empresas transnacionales. La globalización es considerada funcional a la doctrina económica liberal y en tal sentido, pueden recordarse los principios del llamado Consenso de Washington, paradigma de este modelo: disciplina fiscal, protección de la propiedad privada, privatización de empresas públicas y monopolios estatales, apertura al comercio internacional, atracción de inversión extranjera directa, tasas de interés favorable a los inversores extranjeros y al ahorro, y tasas impositivas de base amplia e interés moderado. Estos postulados fueron aplicados en la apertura económica llevada adelante en varios países, incluyendo los de América Latina, en la década de los 90. El avance del proceso globalizador con las características mencionadas estuvo varias veces asociado a conflictos entre estructuras productivas entre países y generación de consecuencias negativas como desempleo, inflación y exclusión social, y, por ello, existe una percepción de que “hay globalizadores y globalizados”. Al mismo tiempo, también se considera la globalización como un proceso asociado a intereses de Occidente e impulsado por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, entidad en la cual Estados Unidos y sus aliados conservan un gran poder de decisión, así como el Banco Mundial. En este proceso de globalización, el dominio de los grandes capitales pasó de grandes comerciantes e industriales a las instituciones financieras transnacionales (Chomsky, 2014).

Desde un punto de vista geopolítico, el período post Guerra Fría se caracteriza por la disminución de conflictos entre Estados y por un aumento de conflictos que se producen dentro de los propios países (intra-Estados): muchos conflictos internos de origen político, religioso, étnico, social, que habían permanecido congelados o

controlados durante los cincuenta años de Guerra Fría, se activaron nuevamente. En esta etapa, los conflictos armados son generalmente de carácter asimétrico. Conceptos como “seguridad colectiva” o “seguridad regional” han sido progresivamente incorporados a las agendas internacionales, en un marco de un nuevo enfoque en los asuntos de seguridad y defensa. Con estos cambios, surgieron otros desafíos y diferentes variables para lograr la convergencia de intereses de los Estados, así como de las organizaciones internacionales regionales y multilaterales, en un contexto de un nuevo paradigma de seguridad. El proceso de globalización, que por un lado profundizó la integración global, por otro lado generó como uno de sus efectos negativos también la difusión a nivel planetario de nuevas amenazas y riesgos para la paz y la seguridad internacional.

Este nuevo escenario, conformado por los cambios experimentados por el sistema internacional a partir de la Caída del Muro de Berlín, tiene como uno de sus grandes desafíos la superación de las llamadas nuevas amenazas. Estas fueron sistematizadas por un panel de la ONU¹, integrado por altas personalidades internacionales como Amr Moussa, Enrique Iglesias, entre otros, que distinguía: Amenazas económicas y sociales (comprendiendo las originadas por causa de la pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente); Conflictos entre Estados; Conflictos internos, incluidos guerra civil, genocidio y otras atrocidades de gran escala; Terrorismo; Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas (CBRN según su sigla en inglés); Crimen organizado transnacional. Otros trabajos añaden las amenazas originadas en el ámbito de la ciber-seguridad y las vías que facilita la conectividad para la propagación de llamados “incendios digitales”, situándolos como uno de los focos de vulnerabilidad más sensibles en el plano internacional. A este respecto, cabe tener presente la incitación por parte de extremistas islámicos al uso de internet y las redes sociales para llevar a cabo la “jihad”.

Desde su óptica de base sociológica, Ulrich Beck² observa que “la globalización implica un debilitamiento de las estructuras estatales, autonomía y del poder del Estado” y que los grandes conflictos que ocurrieron en la década de 1990 se debieron principalmente al colapso del Estado. Sostiene también que “existe una estructura básica de poder en la sociedad mundial del riesgo, que divide a quienes producen y se benefician de los riesgos y a los muchos que se perjudican por esos mismos riesgos”.

¹ ONU “Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad que compartimos” 2004, documento A/59/565

² Beck, Ulrich “La sociedad del riesgo global” Siglo XX España editores S.A. 2011

También considera que en el marco de la globalización se conforman escenarios improbables, inesperados e inestables, así como estrategias de miedo, que constituyen una sociedad global del riesgo, en la cual “la ciencia, el Estado y el ejército, están creando el problema que ellos tienen que solucionar, y están minando su propia base”. Este autor percibe que esta deslegitimación de entidades, que deberían proporcionar soluciones y no fomentar las amenazas, generaría una reacción positiva de la sociedad civil, concientizada y organizada, e instrumentada mediante uso de las nuevas redes sociales (recuérdese como las redes sociales fueron determinantes en los acontecimientos de la denominada Primavera Árabe). A su vez, Nye³ apunta que la respuesta a las nuevas amenazas depende en poca medida del uso del poder militar y que la respuesta debe ser procurada en la cooperación entre gobiernos e instituciones internacionales.

Expresando una idea que ya nadie discute, Nye apunta que el siglo XXI será marcado fundamentalmente por lo que llama “regreso de Asia”. Vale recordar, que este autor distingue la forma de ejercer el poder a la que recurren los Estados. De tal manera, se podrá distinguir la utilización de poder duro o “hard power” si este fuera ejercido por la fuerza de la coacción o por el empleo de recursos financieros; se tratará de poder blando o “soft power” si el Estado se vale de la persuasión y de la atracción, mientras que constituirá poder inteligente o “smart power” cuando el poder es ejercido en forma combinada de las dos anteriores. En la visión de Joseph Nye⁴, en el presente siglo se da una transición del dominio del poder en el sistema internacional, alteración que se manifiesta por un lado en el cambio en la correlación entre países, así como en la creciente capacidad de los agentes no estatales. Este autor señala que el siglo XXI constituye la era de la información global, componente clave de poder en la actualidad; ubica además a la información en la base de la ciberseguridad, factor que puede convertirse en una de las mayores amenazas al sistema internacional. En este sentido, Nye sostiene que no debe confundirse recursos de un país con poder, al tiempo que considera que la difusión del poder se produce igualmente hacia los actores no estatales, con lo cual concluye que en el plano internacional, la difusión de poder puede constituir una amenaza mayor que la transición de poder. En sentido similar se expresa Fareed Zakaria⁵, al decir que “A medida que el número de actores –gubernamentales y no

³ Nye, Joseph “O futuro do Poder. Temas e debates” Círculo de leitores 2010 pág. 256

⁴ Nye, Joseph “O futuro do poder. Temas e debates” Círculo de leitores 2010 pág. 16

⁵ Zakaria, Fareed “El mundo después de USA” Espasa 2009 pág. 38

gubernamentales- aumenta y crece la confianza y poder de cada uno, las perspectivas de acuerdo y acción común disminuyen. Este es el desafío central del ascenso de los demás: impedir que las fuerzas del crecimiento global se conviertan en fuerzas del desorden y desintegración globales”. Zakaria⁶, cita a Robert Gilpin, quien sostiene que cuando se incrementa el poder de una nación, esta sentirá la tentación de aumentar su control sobre el entorno. Para acrecentar su seguridad, intentará expandir su control político, económico y territorial; tratará de cambiar el sistema internacional de acuerdo con un conjunto de intereses particulares.

La dinámica de conformación del nuevo orden internacional lleva a Fareed Zakaria⁷ a afirmar respecto al mismo que “Este sistema internacional híbrido –más democrático, más dinámico, más abierto y más conectado- es en el que probablemente vamos a vivir durante varias décadas. Es más fácil definir lo que no es que lo que es, más fácil describir la era de la que se está saliendo que la era a la que se está entrando; de ahí el mundo post-americano”. La inexistencia de una amenaza ideológica, como por ejemplo ocurriera en sucesivos escenarios del siglo XX, facilita que los Estados persigan una política externa priorizada en su interés nacional inmediato. Esto se vería facilitado por la fuerza de la globalización y por un nuevo auge de los nacionalismos (este último fenómeno se percibe actualmente con mayor intensidad en Europa y Asia). Precisamente, en un sistema internacional en el que los Estados Unidos se erigen como la única superpotencia, pero con un poder universal relativo, Nye⁸ refiere a Richard Hass, quien afirma que: “Incluso que Estados Unidos continúe siendo el país más poderoso del mundo, no podrá mantener, y mucho menos expandir por sí solos la paz y la prosperidad internacionales”, y concluye que “El éxito va a requerir socios, y eso significa mantener las antiguas alianzas y desarrollar nuevas redes que envuelvan potencias emergentes como China, India o Brasil”.

Si bien son múltiples las señales que demostrarían una disminución del poder e influencia de Estados Unidos a nivel global, capacidad que había consolidado a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y ampliado con el colapso soviético, es interesante mencionar que Noam Chomsky⁹ matiza este aspecto clave, y sostiene que él es de la opinión de que hay que ser prudente cuando se habla de declinio del poder de

⁶ Zakaria, Fareed ibidem pág. 107

⁷ Zakaria, Fareed ibidem pág. 48

⁸ Nye, Joseph, ibidem pág. 256

⁹ Chomsky, Noam “Mudar o mundo” Editora Bertrand 2014

Estados Unidos. Esto se complementa además, con las dudas de este autor sobre la verdadera capacidad económica de China, país sobre el cual se cuestiona su real potencial, y, pese a reconocer logros como sacar a millones de personas de la pobreza, afirma que el crecimiento de China “es una especie de mito”.

Otras características importantes del actual sistema internacional están determinadas por la actual crisis y decadencia de Europa. La crisis económica desatada a finales de 2008, afectó seriamente el proyecto de integración creado para poner fin a las constantes guerras europeas. La debacle económica se tradujo en crisis políticas, reflejadas en el resurgimiento de partidos de extrema derecha, partidos neo-nazis, así como un aumento preocupante de descreimiento de la población en los políticos y en las instituciones europeas. Como resultado de este panorama sombrío, se suman las amenazas de fragmentación de países y de la propia Unión Europea.

I.1 PRINCIPALES TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Diversas escuelas teóricas conformadas a lo largo del tiempo, proporcionan marcos referenciales de interés para el estudio de los componentes del sistema internacional contemporáneo. En el presente trabajo se recurre a los desarrollos planteados por las mismas, así como a la obra de sus principales referentes, considerando que proporcionan elementos de análisis, así como conceptos que enriquecen y clarifican el estudio de dicho sistema internacional y su funcionamiento. Se procede a este estudio de las escuelas teóricas sin que ello implique necesariamente adoptar opción por cualquiera de ellas o de sus autores, más allá de la subjetiva asociación a determinado caso o situación, realizada en la presente tesis; como señala Amado Luiz Cervo¹⁰, toda teoría de las relaciones internacionales implica una forma de concebir las relaciones internacionales, pues la misma acarrea valores, designios e intereses nacionales. Por tanto, la interpretación que se realiza a través de una teoría puede ser válida para un cierto país, pero no necesariamente para otro de diferentes características. En tal sentido, existen numerosas escuelas y corrientes de pensamiento en el ámbito de las relaciones internacionales, representativas de la visión anglosajona, francesa, entre otras. En este estudio se entiende adecuado centrar la atención principalmente en los postulados de las teorías realista, idealista y marxista.

¹⁰ Cervo, Amado Luiz “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático” Ver. Bras. Polít. Int. 46 (2): 5-25

I.2 ESCUELA IDEALISTA

La escuela idealista o normativista de las relaciones internacionales tiene sus orígenes en el pensamiento liberal (político) basado en la prevalencia de la ley, como fundamento para el desarrollo de una sociedad. El idealismo se construyó a partir del pensamiento ético de autores como John Locke, Montesquieu, Immanuel Kant. Sin dejar de reconocer la existencia de conflictos y de características de anarquía entre comunidades diferentes, los idealistas conciben la posibilidad de superar los conflictos de intereses a partir de la cooperación. Esta corriente tuvo un gran impulso con el Presidente Woodrow Wilson, en particular a partir de sus postulados conocidos como los “Catorce Puntos”, esencia de su proyecto idealista, parte fundamental del Tratado de Versalles, suscrito al fin de la Primera Guerra Mundial. Igualmente, el pensamiento idealista hizo posible la creación de la Sociedad de la Liga de las Naciones y de su sucesora, la Organización de Naciones Unidas. La visión idealista está patente también en la filosofía que impulsó el proyecto de integración europeo. Esta corriente de las relaciones internacionales se reconoce además en el concepto de Seguridad Colectiva. Pueden distinguirse algunas premisas consustanciales al idealismo: la democracia y la difusión de sus valores, como las prácticas legítimas y transparentes entre las sociedades y entre los Estados; seguridad colectiva que asegure la cooperación en materia de defensa mediante sistemas de alianzas y la prevalencia de la legalidad internacional; igualdad soberana entre los Estados; y la autodeterminación de los pueblos, con sus corolarios de no injerencia en asuntos internos de los Estados.

I.3 TEORIA REALISTA

La teoría realista de las relaciones internacionales encuentra sus fuentes en obras clásicas de autores como Tucídides, Maquiavelo, Hobbes, y, más recientemente, Edward Hallett Carr. Sostiene, fundamentalmente, que los Estados son los actores principales del sistema internacional, el cual es esencialmente anárquico, y que los países orientan su política externa con base a la maximización de su interés nacional. En el centro de esta concepción, subyacen dos categorías fundamentales: equilibrio de poder e interés nacional. En este contexto, los logros que obtenga un Estado, son una “pérdida” del resto, los cuales, para aumentar su poder y su seguridad, procurarán conformar alianzas favorables a sus intereses. Las premisas del paradigma realista se pueden esquematizar en: Estado-conflicto-poder. Referentes de esta corriente son Hans Morgenthau, George Kennan, Robert Gilpin, entre otros. De la escuela realista

derivaron con posterioridad las vertientes del realismo estructural, que tiene a Kenneth Waltz entre sus principales exponentes, y la teoría de la interdependencia compleja, esbozada por Robert Keohane y Joseph Nye.

Los elementos básicos de la teoría realista pueden presentarse en forma esquemática de la siguiente manera: prevalencia de una jerarquía en los asuntos de política internacional, divididos entre cuestiones de “alta política”, constituidas por temas de defensa y seguridad, y “baja política”, en la cual se encuentran los asuntos económicos y sociales; los Estados son los actores principales del sistema internacional; el recurso militar es la verdadera fuente y reflejo del poder de los países y es un medio efectivo e idóneo para la consecución de los objetivos de política exterior.

Esta corriente de pensamiento asume supuestos que no se corresponden exactamente con la realidad, como por ejemplo suponer que todos los Estados tienen un mismo enfoque de sus intereses (de acuerdo a esta visión, todos los países actuarían para aumentar su poderío a costa de los demás y esta racionalidad sería inmutable, una lógica que no puede generalizarse a toda la comunidad internacional).

El fin de la Guerra Fría determinó el inicio también de una nueva oportunidad para la acción de los organismos multilaterales de alcance universal, en particular, para la Organización de Naciones Unidas; al decir de varios analistas, es el “regreso a la ONU”, es decir, el fin de una era en la cual primó una lógica de división del poder mundial y toma de decisión de acuerdo al criterio de la contención, concentrada en pocos actores, y por tanto el comienzo de un período en el cual el centro de decisiones se ubicaría en la ONU, el organismo multilateral universal. Los criterios realistas ya no eran capaces de explicar el mundo post-Guerra Fría, el mundo dividido en bloques, la valorización de los derechos humanos, surgimiento y potenciación de nuevos actores internacionales, entre otros cambios; en cierto sentido, se daría a partir de dicho momento un retorno a principios de la escuela idealista de las relaciones internacionales.

I.4 TEORIA DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

Los autores estadounidenses Keohane y Nye construyeron una nueva propuesta teórica a partir de una revisión crítica de la escuela realista, la interdependencia compleja, aunque sin que ello constituyera exactamente una escuela totalmente

diferenciada del realismo (posición asumida por Tokatlian y Pardo¹¹). Para Nye y Keohane la realidad del escenario global había experimentado cambios que demandaban una visión diferente, un nuevo marco conceptual que permitiese entender y profundizar en la interpretación de la creciente complejidad de las relaciones internacionales. Estos autores ubicaron el inicio de estos cambios y por tanto de su foco de atención particularmente en el escenario que se comenzó a conformar al fin de la IIa. Guerra Mundial y que se desarrolló en las décadas siguientes. En gran medida, el estudio de la realidad del sistema mundial que realizan los mencionados autores tiene como uno de sus ejes rectores el reconocimiento del fin de la hegemonía de Estados Unidos y un reacomodamiento de dicho país en un sistema internacional más abierto, o, al menos, con una visión más amplia que la desarrollada por conservadores y neoconservadores, preocupados en una recomposición de la hegemonía norteamericana prácticamente a cualquier precio.

Como fuera señalado, el trabajo de Keohane y Nye apuntó diferencias esenciales con el tronco tradicional de la escuela realista. Un punto importante al respecto, lo constituye su renovada concepción del Estado nación como actor del sistema internacional: no lo perciben como el único y excluyente actor internacional; además, el mismo es visualizado en forma desagregada, de tal manera que componentes del mismo pueden ser parte en la complejidad de las relaciones internacionales. Se reconoce una interacción entre las dimensiones internas y externas del Estado, así como combinación de los planos político y económico, con reflejo en la política exterior de los países, así como en el entramado de intereses y protagonistas del sistema internacional. Keohane y Nye asignan una gran relevancia al peso de la economía en las decisiones políticas: aprecian una politización de lo económico y una valorización de la perspectiva económica respecto de las visiones políticas; claramente, la interdependencia pone énfasis a los factores económicos en la política internacional. Por otra parte, esta corriente de pensamiento se distancia del peso que la tradición de la escuela realista otorga al uso de la fuerza en las relaciones internacionales;

De acuerdo al modelo elaborado por sus creadores, la interdependencia compleja aborda el entramado de situaciones de efectos recíprocos entre actores de la escena internacional, comprendiendo a los Estados, así como a actores internos de los países.

¹¹ Tokatlian, Juan Gabriel y Pardo, Rodrigo "La Teoría de la Interdependencia: un paradigma alternativo al realismo?" Universidad de Chile Estudios Internacionales, 23(91), p.339-382

Es un proceso que refleja el incremento de interconexiones entre los sujetos de diversa naturaleza de las relaciones internacionales. Esta diferencia entre los actores determina que sea más bien infrecuente una relación simétrica.

Como características más sobresalientes de la interdependencia compleja, puede mencionarse: existencia de multiplicidad de interconexiones entre los distintos componentes de las relaciones internacionales, planteados en diferentes niveles, constituyendo contactos que trascienden los inter-estatales, denominados “transnacionales”; ausencia de jerarquía en los temas de la agenda, con mayor incidencia de los asuntos no militares en la conformación de la agenda internacional, así como gradual aumento de la consideración de los asuntos económicos y sociales; disminución de la gravitación de la fuerza militar en las relaciones internacionales (en parte consecuencia de una nueva legalidad que proscribe el uso o la amenaza de uso, así como mayor poder de incidencia de la opinión pública, que aumenta los costos políticos del recurso a la utilización de la fuerza militar como instrumento de política exterior); dentro de este modelo, la agenda y las negociaciones internacionales se ven influidas por el rol y los intereses de los actores no estatales. Para los teóricos de la interdependencia compleja, el sistema internacional mantiene sus características de fragmentación y de conflicto de intereses, pero distanciándose de los realistas y neorrealistas, entienden que es posible encontrar marcos de cooperación entre los actores (entendiendo la cooperación como la acción conjunta a partir de intereses convergentes). Como fue mencionado antes, a pesar de las diferencias conceptuales marcadas entre realistas (particularmente de la vertiente realista-estructural) e interdependentistas, este último modelo propuesto no constituiría una escuela autónoma separada del realismo.

I.5 CONCEPCIONES MARXISTAS

La visión del materialismo histórico desarrollada a partir de Carlos Marx y Federico Engels aporta otra perspectiva muy diferente, que en el ámbito de las relaciones internacionales fue dada por acabada y superada a la caída del Muro de Berlín y con la implosión de la Unión Soviética, pero que, sin dudas, continúa vigente e influenciando en la toma de decisiones de diferentes actores del sistema internacional. Hay que tener presente que no debe confundirse el colapso de un sistema, el soviético, con la extinción de una teoría de la cual aquél tomaba parte de sus lineamientos. En el caso de esta corriente de pensamiento, debe recordarse que el materialismo histórico no

teorizó específicamente sobre las relaciones internacionales, pero al desarrollar su objeto de estudio centrado en las relaciones de producción y distribución de riqueza, comprende al estudio de las relaciones entre las potencias internacionales, en particular el determinismo de la economía en la organización de las estructuras políticas y sociales, así como en las relaciones de poder.

Si bien Marx no profundizó el estudio de la vinculación entre relaciones de los componentes del sistema capitalista y la política internacional, sí se acercó al mismo y ciertamente anticipó una evolución de creciente interconexión entre las naciones.

Es así que en el ámbito de las relaciones internacionales ocupó un lugar de consideración la llamada Escuela de Frankfurt, integrada por intelectuales de diferentes corrientes de inspiración crítica, en general distanciados del marxismo ortodoxo; pueden también citarse respetados autores marxistas o, que utilizan bases conceptuales convergentes con el marxismo, como el historiador inglés Eric Hobsbawm, o algunos intelectuales latinoamericanos que contribuyeron a la obra de la CEPAL y al desarrollo de la Teoría de la Dependencia.

El pensamiento cepalino se construyó desde fines de la década de los años 40 y principios de los años 50, con el impulso de Raúl Prebisch e intelectuales como Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Osvaldo Sunkel, entre otros, a partir de la oposición “centro” y “periferia” en el ámbito internacional, el método histórico-estructuralista y condicionantes como el deterioro progresivo de los términos de intercambio entre los países según fuera su inserción económica en el plano internacional.

Otro referente intelectual de interpretación marxista es el estadounidense Immanuel Wallerstein, quien ha realizado interesantes aportes desde su óptica sistémica. Incluso, en una visión amplia, podría ser mencionado dentro de esta corriente de pensamiento el reconocido intelectual estadounidense Noam Chomsky (autodefinido como anarco-sindical, no como marxista) afin al pensamiento socialista, crítico de la globalización y de los imperialismos.

En relación concretamente al tema de este trabajo, cabe referirse a autores como Aloizio Mercadante, intelectual brasileño de concepción marxista, e incluso, al propio Luis Inácio Lula da Silva, ex – presidente, y también referente teórico de la fuerza en el

gobierno de Brasil desde 2002, formado en el activismo sindical, social y político brasileño de matriz marxista.

Igualmente, como ejemplo de la permanencia de las corrientes marxistas en la realidad latinoamericana reciente, podrían ser citados otros gobernantes de izquierda latinoamericanos, como Hugo Chávez, protagonista en su momento de una extraordinaria proyección internacional, o, desde un enfoque de izquierda más moderado, la Presidenta Michelle Bachelet, de Chile, así como el Presidente Tabaré Vázquez, de Uruguay (2005-2010).

En Brasil, en sintonía con concepciones marxistas (aunque no exclusivamente), principalmente en los últimos años se ha promovido la creación de un orden internacional más equitativo, se ha priorizado una mayor justicia social en lo interno como elemento de identidad en la proyección internacional, así como se han fomentado cambios en las relaciones económico-comerciales internacionales en contra de patrones de dependencia y a favor de una mejor distribución de la riqueza.

La precedente reflexión teórica adquiere relevancia, cuando se considera que el país objeto de estudio de esta tesis ha seguido a lo largo de su historia estrategias de política exterior con base a elementos rectores presentes en las tres grandes escuelas de pensamiento referenciadas. Al respecto, y unido a la orientación de la política externa brasileña del período actual, iniciado en 2003, las expresiones de Celso Amorim¹² “Finalmente, nuestra política externa derribó «aquella vieja opinión» de que Brasil precisa pedir permiso para actuar en las relaciones internacionales” constituyen una verdadera declaración de principios.

Siguiendo con aspectos teóricos, se hace necesario hacer una referencia a las diferentes clasificaciones de países de acuerdo a su dimensión internacional, sin perjuicio de recordar la creciente importancia de los actores internacionales no-estatales, como ya fuera señalado. La terminología utilizada para designar a los Estados, si bien en ciertos casos puede tener un origen en una corriente de pensamiento concreta, para el análisis que se realiza en el presente trabajo será utilizada desde un enfoque genérico. En una primera aproximación, se puede hacer mención a una clasificación de acuerdo a un criterio sustentado en capacidades determinadas por una combinación de recursos

¹² Amorim, Celso “Conversas com jovens diplomatas” Benvirá 2011, cita en la que el autor hace un juego de palabras de la letra de la canción Metamorphose Ambulante de Raul Seixas (sobre el desafío a esquemas dados, a la «velha opinião formada sobre tudo») en un discurso en Itamaraty, en ocasión de la ceremonia de graduación de una generación de diplomáticos

disponibles e influencia en el escenario internacional, y entonces se puede distinguir entre super-potencia, potencia-media o pequeña potencia. También se puede utilizar un criterio que se basaría en una combinación de capacidades con influencia a nivel geográfico, y en tal caso podría hablarse de gran potencia o de potencia regional. Actualmente también es de utilidad una clasificación que se apoya en factores de dinamismo económico-comercial, y que designa a determinados Estados como potencias emergentes. Siguiendo los criterios referidos, algunos países pueden ser designados con más de un término, como por ejemplo es el caso de Brasil, que reúne las condiciones de una potencia regional y de un país emergente al mismo tiempo, o Rusia que es considerada como emergente en algunos casos o gran potencia en otros.

I.6 BRASIL EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

El fin de la Guerra Fría y las consecuentes transformaciones del sistema internacional, al igual que a los demás países, colocaron en Brasil en una disyuntiva sobre el futuro curso de la política externa del país. La desaparición de la estructura bipolar y de los alineamientos derivados, abrió un escenario de incertidumbre, que avivó el debate entre las diferentes opciones estratégicas a seguir. El papel predominante de Estados Unidos, tanto a nivel universal como regional, se presentaba como uno de los ejes referenciales en diferentes planos. En este nuevo escenario, Brasil decidió orientar su inserción internacional siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington y se sumó a las negociaciones de proyectos de integración patrocinadas por Estados Unidos para el hemisferio occidental, en el marco de diferentes organismos internacionales. En este sentido, en un inicio, Brasil participó en las negociaciones del proyecto norteamericano del ALCA, que dejaría más adelante, en un escenario diferente una vez superadas las premisas del Consenso de Washington.

Desde su concepción de bloques según patrones de civilización, Samuel Huntington¹³ trazaba en la década de 1990 el siguiente escenario “Con respecto a Latinoamérica, cabía la posibilidad de que España se convirtiera en el Estado central de una civilización hispanohablante o incluso ibérica, pero sus líderes eligieron conscientemente convertirse en Estado miembro de la civilización europea, aunque manteniendo al mismo tiempo los lazos culturales con sus antiguas colonias. El tamaño, recursos, población potencial militar y económico de Brasil lo cualificaban para ser el líder de Latinoamérica, y cabe pensar que pueda llegar a serlo. Sin embargo, Brasil es a

¹³ Huntington, Samuel P. ” El choque de civilizaciones” Paidós 1997

Latinoamérica lo que Irán es al islam. Aunque por lo demás está perfectamente cualificado para ser Estado núcleo, las diferencias en el plano de subcivilización (religiosas, en el caso de Irán; lingüísticas, en el de Brasil) hacen difícil que pueda asumir ese papel. Así Latinoamérica tiene varios Estados, Brasil, México, Venezuela y Argentina, que cooperan en el liderazgo y compiten por él. La situación latinoamericana se complica, además, por el hecho de que México ha intentado redefinirse, dejando su identidad latinoamericana por otra norteamericana, y Chile y otros Estados podrían seguirle”.

Los atentados del 11 de setiembre de 2001 afectaron de manera total el curso de la historia. Las decisiones adoptadas como reacción a los mismos desde el poder en Washington, modificaron la agenda internacional; el ataque fue utilizado como pretexto para las guerras en Irak y Afganistán y para la priorización genérica de la “guerra contra el terror” por sobre otras consideraciones, incluso a costa de la vulneración de derechos humanos. Los llamados neo-conservadores impusieron su prédica unilateralista y marcaron el regreso de la lógica de imposición del poder hegemónico de los Estados Unidos. Puede afirmarse, que partir del 2001, la atención de la política Estados Unidos se concentró en Medio Oriente por su llamada lucha contra el terror, así como en las consecuencias de la emergencia y consolidación de China como segunda potencia mundial. Entre otras consecuencias, esto trajo aparejado un desvío de atención o relativo desinterés de Estados Unidos en los países de América Latina, y más precisamente, América del Sur.

En un sistema internacional como se ha descrito, los movimientos de los países emergentes a veces conducen a posicionamientos que colidan con equilibrios establecidos o pre-determinados por actores de mayor poderío. Estos intentos de algunos países de desarrollar nuevas orientaciones, pueden ser considerados como desafíos al sistema, o directamente pueden ser percibidas como provocaciones directas por la gran potencia. En la última década, Brasil ha desarrollado una política externa con un nuevo perfil, con lo cual inauguró una fase diferenciada de las anteriores, orientada a seguir un camino propio. Esta nueva proyección externa se apoyó en la generación de nuevas alianzas, la construcción del concepto político-diplomático de América del Sur diferenciado de América Latina y la expansión de su inserción internacional en diferentes planos. Dentro del orden internacional marcado por rasgos de hegemonía de Estados Unidos, presentes tanto a nivel del continente americano

como en las distintas dimensiones del escenario internacional, los movimientos de los actores internacionales que, como Brasil, intentan seguir sus propias reglas, de una u otra manera han enfrentado situaciones de conflicto con la potencia estadounidense. Zakaria¹⁴ observa que China, India, Brasil y otras potencias emergentes no acatarán un proceso liderado por Occidente en el que no han tenido participación y que las potencias en ascenso parecen estar siguiendo una tercera vía: entrar en el orden occidental, pero hacerlo según sus propias condiciones y, de este modo, remodelando el mismo sistema, en un modo que, agrega este autor, “el mundo está pasando de la ira a la indiferencia, del antiamericanismo al post-americanismo”.

La emergencia de Brasil, reconocida por la comunidad internacional en los últimos años, pareció un hecho natural, previsto, y, también, esperado; en palabras de Chomsky¹⁵ “hace más de 100 años se espera el surgimiento de Brasil” como potencia. Para este autor, esto se produce en un contexto en el cual América Latina, pero más precisamente América del Sur, se hace cargo de su propio futuro, que es promisorio, aunque debe aún superar importantes desafíos, como elevados niveles de desigualdad socio-económica.

Algunos de los aspectos del proceso histórico reciente que expone la génesis de la actual coyuntura política, son sintetizadas por Eric Hobsbawm¹⁶, quien refiriéndose a la evolución de un conjunto de países, entre los cuales incluyó a Brasil, señaló que “En los «países de reciente industrialización» era probable que surgiera una clase obrera industrial que luchase por sus derechos y por la creación de sindicatos, como demuestran los casos de Brasil y Corea del Sur, al igual que el de la Europa del Este. No tenían por qué aparecer partidos políticos populares y obreros al mismo tiempo, al modo de los movimientos socialdemócratas de la Europa de antes de 1914, aunque no deja de ser significativo que Brasil produjese un influyente partido de ámbito nacional justamente de este tipo en los años ochenta, el Partido de los Trabajadores (PT). Sin embargo, la tradición del movimiento obrero en su lugar de origen, la industria automovilística de San Pablo, era una combinación de un derecho laboral de corte populista con la militancia de obreros comunistas, y la tradición de los intelectuales que acudieron en su apoyo era de un izquierdismo sin fisuras, como lo era la ideología del clero católico, cuyo sostén contribuyó a llevar el proyecto de partido a buen puerto. Por

¹⁴ Zakaria, Fareed “El mundo después de USA” Espasa 2009

¹⁵ Chomsky, Noam “Mudar o mundo” Editora Bertrand 2014

¹⁶ Hobsbawm, Eric “Historia del Siglo XX” Crítica 1995

otro lado, el rápido crecimiento de la industria tendía a generar una clase profesional amplia y cultivada que, pese a no ser subversiva en absoluto, habría acogido con sumo gusto la liberalización de los regímenes autoritarios industrializadores”.

El ascenso de Brasil a un círculo más reducido de actores protagonistas en política internacional, si bien se había insinuado durante mucho tiempo, se concretó recién en la última década. Este “bautismo” de Brasil se produjo a partir de un impulso impuesto al país con la llegada al gobierno brasileño de la coalición liderada por el Partido de los Trabajadores, del Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, en 2003, y de su sucesora, la Presidenta Dilma Rousseff, la primera mujer en acceder a la máxima jerarquía en la historia del país.

La llegada del gobierno del Presidente Lula al Palacio de Planalto constituyó un punto de quiebre con la línea de su antecesor. Para la nueva orientación del Presidente Lula, resultaba prioritaria la ruptura con las políticas de corte neoliberal impulsadas hasta ese momento, tanto por Brasil, como en otros países de América Latina. Esta ruptura se completaba con la decisión estratégica de lograr una inserción internacional con mayor independencia de los centros de poder internacional. No obstante, si bien en política exterior es posible identificar cambios de orientación y un mayor dinamismo en varios niveles, la diplomacia brasileña continuó su desarrollo según sus tradicionales principios y directrices, enmarcada en una clara política exterior de Estado.

La base del nuevo enfoque de gobierno del Presidente Lula estaba constituida por la importancia que se asignaba a la “elevación de lo social a la condición de eje estructural del crecimiento económico, a través de la constitución de un amplio mercado de consumo de masas, con políticas de renta e inclusión social” (Mercadante¹⁷). A partir de este postulado fundamental, se construyó, mediante la implementación de un abanico de políticas sociales, económico-comerciales, y otras, un modelo que en los últimos diez años combinó en forma articulada: crecimiento económico sostenido, estabilidad económica, distribución de la renta más justa, consolidación y profundización de la democracia, compromisos en materia ambiental y protagonismo internacional.

Inicialmente, el diseño de la política exterior del gobierno de Lula da Silva se realizó a partir de una coordinación entre Planalto e Itamaraty. Al respecto, desde el palacio presidencial las figuras más visibles eran las del Profesor Marco Aurelio Garcia,

¹⁷ Mercadante, Aloizio “Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013)” Clave intelectual 2013

nombrado Asesor del Presidente Lula, y el Jefe de la Casa Civil (Ministro), José Dirceu¹⁸. La designación del Profesor Marco Aurelio Garcia, personalidad destacada del Partido de los Trabajadores y de alto perfil político, se interpretó como una intencionalidad político-ideológica en la conducción de la diplomacia brasileña mayor que hasta entonces. Asimismo, el propio Presidente Lula asumió un papel de alto protagonismo en política exterior, rol que resultó funcional a la proyección internacional del país.

Desde Itamaraty, la conducción de la política exterior fue asumida por Celso Amorim, diplomático de carrera, de extensa trayectoria. Entre los cargos que ya había ocupado, Amorim había sido Canciller durante el Gobierno de Itamar Franco, había sido Presidente de Embrafilme (agencia estatal de cine) y se había desempeñado en el Ministerio de Tecnología. Durante el Gobierno de la Presidenta Rousseff, Amorim fue designado Ministro de Defensa, cargo que ocupa actualmente. Como diplomático de carrera, Amorim había sido Representante ante el GATT (organismo antecesor de la OMC, con sede en Ginebra), así como Representante ante organismos de Naciones Unidas con sede en Ginebra, desarrollando por décadas una trayectoria diplomática, y, en los últimos años política, que constituye una referencia insoslayable para entender el camino seguido por Brasil en los últimos años, y su posicionamiento internacional actual como actor global indiscutido.

La planificación e instrumentación de la inserción internacional de Brasil se ha ido adaptando al paso del tiempo; en los últimos años, la política exterior de Brasil ha sido impulsada, como se señaló, desde el Palacio de Planalto conjuntamente con Itamaraty, pero no exclusivamente. A este esquema se suman otros actores, en una estructura que, en palabras de Celso Amorim¹⁹, funciona de la siguiente manera: “Itamaraty, obviamente, es instrumental porque ayuda al Presidente de la República a ejecutar las líneas generales. Pero la política externa es hecha, hoy en día, en los otros Ministerios, en las empresas privadas, en la sociedad civil. Hay un trabajo de largo plazo para cambiar la mentalidad de las personas. Las cosas ya están cambiando”.

Determinado así el diseño de las principales directrices de política exterior de Brasil en la actualidad, estas deben adecuarse a los desafíos que el país debe confrontar

¹⁸ José Dirceu, figura de gran poder político y muy cercano al Presidente Lula da Silva, fue encontrado responsable de la trama de corrupción conocida como “Mensalão”, por la que fue condenado en 2012, en medio de gran repercusión pública

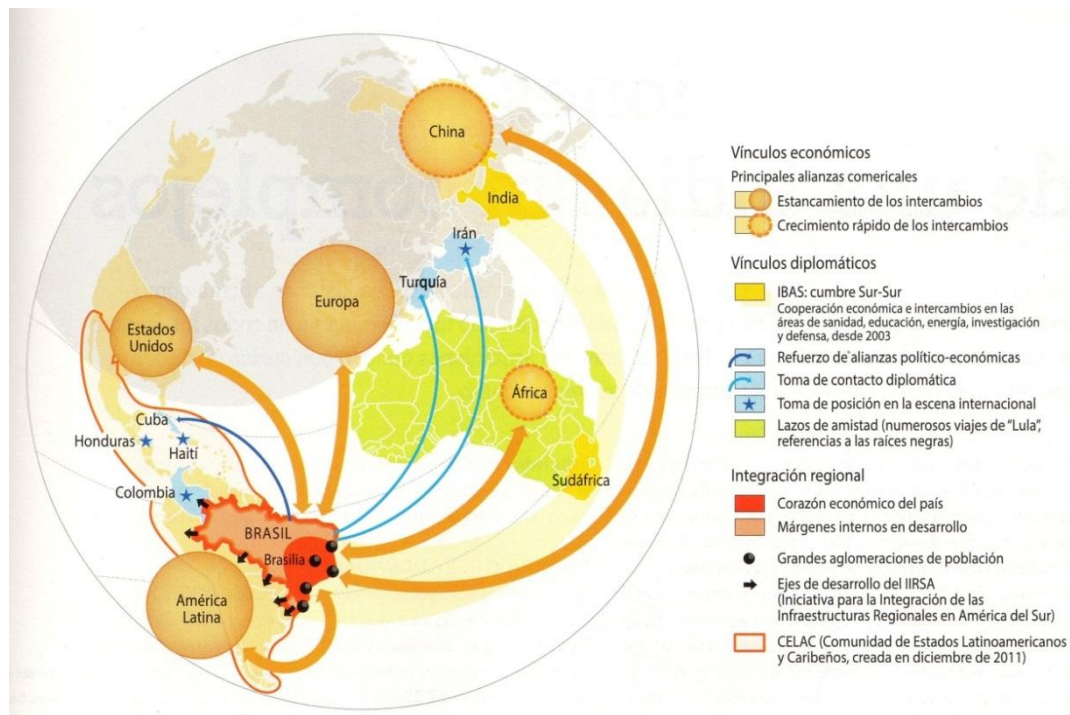
¹⁹ Amorim, Celso “Conversas com jovens diplomatas” Benvirá 2011

en el escenario internacional, proyectando un modelo eficaz para los próximos años. El Embajador Samuel Pinheiro Guimarães²⁰, en combinación de términos de las escuelas de pensamiento examinadas ut supra, expone este cometido de la siguiente manera: “Brasil tendrá que actuar con firmeza sobre la evolución de las principales tendencias del sistema internacional de forma de crear un ambiente más favorable posible a su desarrollo económico y social, la defensa y la promoción de sus intereses políticos y económicos en la esfera internacional y a su desarrollo político interno, en una sociedad cada vez más democrática. Naturalmente, cuanto más exitoso sea Brasil en reducir sus disparidades sociales ampliando su mercado interno; cuanto más exitoso sea en eliminar sus vulnerabilidades externas; cuanto más persistente en su esfuerzo de realizar su extraordinario potencial de producción y, finalmente, cuanto más fortalezca su democracia y promueva los derechos humanos, tanto mayor será su capacidad de actuación en el campo internacional. Pero no es posible esperar que eso suceda para entonces actuar internacionalmente, pues el sistema mundial y, en especial, las grandes potencias no solo no esperan por Brasil sino que le hacen incesantes demandas sobre temas internacionales. Por esto, al mismo tiempo en que se construye y se transforma Brasil, es necesario actuar sobre las principales tendencias internacionales, no solo para tornarlas más favorables a nosotros, como también para impedir que se cristalicen los privilegios de que gozan las grandes potencias, los cuales traban nuestro desarrollo”.

Esa enérgica acción a la que refiere el Embajador Pinheiro Guimarães, sería la continuación de un camino que Brasil inició casi desde el mismo momento de su independencia, y que ha ido recorriendo, con la misma dirección, casi sin pausa. Para ello se ha apoyado en determinados pilares o recursos de poder, los que básicamente han sido sus recursos económicos y naturales que dispone en su vasto territorio y su acción diplomática.

²⁰ Pinheiro Guimarães, Samuel “O plano Brasil 2022”

Figura 1: PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL EN LA GLOBALIZACIÓN



Fuente: Le Monde Diplomatique

Como actor del sistema internacional actual, Brasil exhibe algunas cifras impresionantes²¹: 8.514.877 km² de territorio, más de 200 millones de habitantes (con una amplia base de población joven), limita con 10 países de América del Sur, un PBI 2.246 mil millones de dólares en 2013, que lo colocó como la 7ma. economía mundial (por delante de países como Rusia, Italia y México), poseedor de amplios recursos de producción en agricultura (café, caña de azúcar, soja, maíz, arroz, carne), industria (textil, automotriz, aeronáutica, cemento, acero, química, militar, manufacturera), minería e hidrocarburos, entre otros. Posee además gran parte de la selva amazónica, una de las principales reservas de biodiversidad del mundo, así como una extensa parte del acuífero Guaraní, uno de los mayores reservorios de agua dulce del planeta.

²¹ Con base en datos estadísticos del Banco Mundial

Figura 2: Disponibilidad de recursos naturales en Brasil y otros países de América Latina



Fuente: Le Monde Diplomatique

Aprovechando el escenario conformado al finalizar la Guerra Fría, Brasil aceleró su inserción internacional, logrando consolidarse en la última década como un país de referencia dentro de la comunidad internacional, escuchado por las grandes potencias y respetado por la comunidad internacional en su conjunto. Su actuación en la arena internacional se desarrolla en las negociaciones seguidas en los foros multilaterales y regionales, tanto a título individual, como integrando alianzas de países, entre las que se puede mencionar ONU, OEA, BRICS, IBAS, OMC, FMI, BM, BID, ALADI, MERCOSUR, UNASUR, CELAC, G20 (financiero), G20 (comercio), G77, CELAC. A estos méritos se debe agregar, que actualmente representantes de Brasil ocupan puestos clave en la gobernanza internacional, como Director General de OMC y Director General de la FAO.

Como se verá en los capítulos siguientes, los éxitos diplomáticos de Brasil responden en gran medida a la planificación de una estrategia con objetivos de largo plazo, la profesionalidad de un cuerpo de diplomáticos de carrera formados en la academia diplomática brasileña, y a la combinación inteligente de los recursos materiales y humanos que dispone el país.

CAPÍTULO II

DIPLOMACIA E HISTORIA, SINGULARIDAD DE BRASIL

“Quando o Brasil era extensão de Portugal, a diplomacia agia em nome do Rei e cuidava do território, da posse e da defesa. Depois que o país acede à Independência, em 1822, a diplomacia brasileira cuida de estabelecer sobre esse território a soberania da nação. Assegurada a convivência tranquila com os vizinhos por meio de Tratados de Limites, a diplomacia passa a cuidar do desenvolvimento do território, já no século XX. No século XXI, enfim, a diplomacia brasileira abre caminhos para localizar o país no espaço da interdependência global”

Amado Luiz Cervo

Desde una perspectiva histórica amplia, la política externa de Brasil puede ser analizada según tres fases diferenciadas²². En tal sentido, la primera etapa, que sería aquella en la cual se encuentran las raíces de la diplomacia brasileña, se extendería a través de tres siglos, a partir de las negociaciones entre Portugal y Castilla que cristalizaron en el Tratado de Tordesillas en 1594, se consolida luego en el siglo XVIII con los tratados de Madrid (1750) y San Ildefonso (1777) y culmina con el traslado de la Corte portuguesa a Rio de Janeiro, en 1808; en este período, el punto de conexión de la política externa desarrollada desde el territorio que evolucionaría hacia la conformación de Brasil, lo constituye la “delimitación del espacio nacional”. La etapa siguiente corresponde al período monárquico y su continuación, comprendiendo la gestión del Barón de Rio Branco, a principios del siglo XX; es una fase de afirmación de las fronteras del país, ya estructurado social y políticamente, donde es posible identificar el vector “consolidación del espacio nacional”. El tercer período, llega hasta nuestros días, puede ser denominado como de “desarrollo del espacio nacional”, y es una fase en la cual la diplomacia es utilizada como instrumento del desarrollo económico y social del país.

Puede agregarse, que hasta la Administración de Rio Branco, la política externa brasileña se estructuraba en función de dos objetivos complementarios, derivados de la necesidad de consolidación del espacio nacional: administrar la relación paternalista de Gran Bretaña y resolver la definición de las fronteras del Estado. A partir de Rio Branco

²² Seixas Corrêa, Luis Felipe (organizador) “O Brasil nas Nações Unidas 1946 – 2006” FUNAG 2007

-quien vislumbró la trasposición del polo de poder que se produciría desde el anclaje eurocéntrico hacia la potencia norteamericana- y durante gran parte del siglo XX, la política externa giraría en gran medida sobre el eje de la relación bilateral con Estados Unidos.

Las oscilaciones en la balanza de la relación bilateral con Estados Unidos durante el siglo XX habrían acompañado los movimientos de los procesos de desarrollo económico interno de Brasil: cuando el país optó por dicha relación para la obtención de recursos y cooperación, el plato se inclinaba en un sentido; cuando existían posibles alternativas y la decisión de buscar otras fuentes de recursos, la balanza se inclinaba en sentido opuesto. En las últimas décadas, con los cambios en la correlación internacional de poder y los operados dentro del propio Brasil, la orientación universal cobró mayor fuerza en la proyección internacional del país y, como consecuencia, el relacionamiento con Estados Unidos dejó de tener el valor referencial tenido hasta entonces.

Desde otra óptica, según el enfoque de Amado Luiz Cervo, la historia de las relaciones internacionales de Brasil es dividida en cuatro etapas²³. El estudio que realiza Cervo se apoya sustancialmente en factores sociales, políticos, y, principalmente, económicos. De acuerdo a esta concepción, pueden distinguirse los siguientes períodos, que guardan relación directa con paradigmas de análisis propios de cada época: liberal conservador (desde 1810 hasta 1930); Estado desarrollista (entre 1930 y 1989); Estado normal y Estado logístico (estos dos paradigmas coexisten simultáneamente a partir de 1990 hasta 2002).

La visión del período liberal conservador se enmarca en un sistema internacional extendido en todo el mundo sobre principios, valores e intereses que imponían los europeos. En este sistema, las relaciones comerciales de Brasil se identificaban con los intereses de los grandes latifundistas, plantadores y exportadores de productos primarios. La ideología de las clases políticas y dirigentes del país de la época correspondía al liberalismo de cuño europeo. Esa matriz ideológica dictaba la forma de producción, el comercio y la conducción de las relaciones internacionales. En este período Brasil firmó tratados aceptando los términos de los países europeos en condiciones prácticamente de adhesión, asumiéndose exportador de productos primarios y relegando su desarrollo manufacturero. Desde su inicio como país independiente y hasta entrado el siglo XX, Brasil desarrolló una inserción internacional a partir de un

²³ Cervo, Luiz Amado "Política exterior y relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático" Rev. Bras. Polít. Int. 46(2): 5-25 pág. 8

patrón de país exportador de café, azúcar y otros bienes primarios, e importador de bienes industrializados; este modelo de proyección externo llevó adelante lo que Clodoaldo Bueno llamó “diplomacia de la agroexportación”.

El Estado desarrollista se conformó a partir de los años de la depresión siguientes a la crisis de 1929, en los cuales algunos países de América Latina, incluyendo a Brasil, demostraron un dinamismo económico de relieve. Este nuevo entorno generó un ámbito favorable para un modelo nuevo de política exterior brasileña basado en una inserción internacional como país en transición hacia el desarrollo industrial. Los mandatarios brasileños que impulsaron este modelo fueron principalmente Getulio Vargas, Juscelino Kubitschek y Ernesto Geisel, (comprendiendo un período que se podría ubicar aproximadamente entre 1950 y 1980). La base teórica de esta orientación fue el pensamiento de la CEPAL, desarrollado desde fines de la década de 1940; es decir, que se configuró dentro de un ámbito latinoamericano más amplio, a partir de los conceptos primigenios concebidos por Raúl Prebisch de relación centro-periferia, deterioro de los términos de intercambio, y otros, que sirvieron de base a su Teoría de la Dependencia. Estos conceptos fueron luego desarrollados y complementados con aportes como el de desigualdad tecnológica, aspecto sobre el cual profundizó el intelectual brasileño Celso Furtado. En tal sentido, esta corriente se manifestó básicamente en dos vectores, el ideológico y el político. La base intelectual cepalina se construyó a partir del pensamiento de autores como Raúl Prebisch, el citado Celso Furtado, Aldo Ferrer, Theotonio dos Santos, Roberto Lavagna, Osvaldo Sunkel, entre otros.

Si bien durante gran parte del siglo pasado se conformó un amplio consenso en Brasil sobre la conveniencia de impulsar la inserción internacional basada en un modelo de desarrollo, los dirigentes políticos discreparon sobre la concepción del mismo. Estas diferentes visiones se expresaron en la estrategia de desarrollo autónomo promovida por los mandatarios Getúlio Vargas, João Goulart y Ernesto Geisel y la orientación seguida por Gaspar Dutra, Castelo Branco, Collor de Melo y Fernando Henrique Cardoso, estos últimos según un camino de desarrollo en función de una asimilación del liberalismo económico y conforme los vínculos brasileños con Estados Unidos.

A diferencia de período liberal conservador que le precedió, la concepción desarrollista partía de supuesto de que el país poseía una sociedad compleja, en transformación y en transición hacia el progreso económico, superando así el criterio anterior de sociedad compuesta en forma simplificada de únicamente dos estratos. Los

desarrollistas contemplaban una sociedad integrada por empresarios, industriales, campesinos, agricultores, obreros, militares y otros sectores; esto implicaba que la defensa de los intereses nacionales de Brasil trascendía los intereses de los grandes terratenientes exportadores de productos primarios, como había sido pensado en un principio el núcleo de la política externa del país.

El desarrollismo adopta al desarrollo económico como eje de la política exterior. Este desarrollo se debía impulsar desde los planos económico y social, abarcando las variables de la industrialización y el crecimiento económico. Para esta corriente, la política exterior del país debía ser funcional para la obtención de créditos y atraer capitales de inversión, aumentar recursos científico-tecnológicos, así como la búsqueda de mercados para los productos brasileños. En apoyo de estos objetivos, se implementaron medidas proteccionistas de la industria local, así como de otros sectores, las cuales fueron pautando un mayor o menor grado de apertura del mercado brasileño, según fuese conveniente para cada oportunidad.

Enmarcado en la orientación desarrollista, al período de política exterior correspondiente a las administraciones de Jânio Quadros y João Goulart, se le identificó con el nombre de Política Externa Independiente, PEI; la diplomacia brasileña de esa época intentó una conducción separada del enfrentamiento bipolar Estados Unidos – Unión Soviética, con el objetivo de asegurar una inserción internacional favorable para la producción y desarrollo económico del país. La PEI se apoyaba en los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos, orientación que posicionó a Brasil a favor de la descolonización en África. La línea anticolonialista brasileña estuvo sin embargo limitada en la consideración inicial que tuvo el caso de Angola en la ONU, condicionada por los lazos históricos entre Brasil y Portugal, entonces la potencia colonial (superada esa situación, Brasil se afirmará en sus principios y su política solidaria hacia el continente africano, y se convertirá en el primer país en reconocer la independencia de Angola, como se detalla en el Capítulo IV).

Con la llegada al poder de una nueva generación de gobernantes en los países de América Latina, que orientaron sus políticas en sintonía con las directrices del sistema capitalista, a inicios de los años '90 se abre una nueva etapa en la región. Ese período se caracterizaba por una necesidad de afrontar la crisis económica causada por el elevado endeudamiento e hiperinflación que afectaba a las naciones latinoamericanas. Las propuestas de respuesta a estos problemas se podían dividir según dos grandes corrientes de pensamiento: el estructuralismo cepalino, ya descrito, y el monetarismo,

afin a las directrices emanadas de los centros de poder internacionales, principalmente de Estados Unidos. En torno a las diferentes formas de controlar los problemas económicos, los estructuralistas abogaban por la implementación de medidas de largo plazo, mientras los monetaristas proponían medidas de choque. Fueron estas últimas, inspiradas en lo que se conoció como Consenso de Washington, las que se impusieron, recomendadas por el monetarismo de corte neoliberal. Asimismo, como forma de dar respuestas en un escenario nuevo, la CEPAL profundizó en el llamado regionalismo abierto o nuevo regionalismo, como camino para el desarrollo a través de intercambios entre procesos de integración según parámetros de liberalización de mercados.

Este nuevo contexto conduce a que Brasil abandone el modelo desarrollista y transite desde principios de la década de 1990 al paradigma que Cervo denomina Estado Normal, siguiendo la tendencia de los demás países latinoamericanos. El período señalado coincide con los mandatos de gobierno de Fernando Henrique Cardoso, quien fue teórico y ejecutor de dicho modelo “normal”, adoptado sobre la base de condicionantes acorde al nuevo orden internacional imperante.

De acuerdo a la visión de quienes impulsaron la forma de Estado Normal para la inserción internacional de Brasil, el país no podría concebir un proyecto propio o autónomo, algo que creían reservado solo a las grandes potencias; al respecto, esta corriente teórica consideraba que la globalización y el entramado de relaciones multilaterales que conformaba la gobernanza global prevalecía por sobre la voluntad de imponer una agenda en función de intereses nacionales. Conforme a este paradigma, la política externa de Brasil se adecuó a los lineamientos de este modelo global liberal, incluyendo la apertura del mercado brasileño al ingreso de capitales extranjeros, básicamente de sectores financieros, entre ellos flujos de capitales especulativos, y las privatizaciones. La implementación del nuevo modelo se realizó a partir de la resignación de los principios desarrollistas sostenidos durante las seis décadas anteriores. Resultó paradójico el hecho de que la nueva orientación neoliberal la asumiera Fernando Henrique Cardoso, hasta ese momento destacado teórico de las teorías desarrollistas cepalinas, si bien el cambio de rumbo fue justificado en el nuevo contexto internacional e imperio de circunstancias históricas inéditas.

Según apunta Amado Cervo, la instauración del modelo de Estado Normal fue contestada desde ámbitos académicos y diplomáticos, desde donde se vaticinaba el fracaso de las políticas neoliberales, así como se exponían los resultados negativos de las políticas de “ajuste” inherentes al modelo; significativamente, los Embajadores

Celso Amorim y Samuel Pinheiro Guimarães, sobresalían entre quienes cuestionaron en aquel momento el rumbo neoliberal adoptado por Brasil entonces.

Asimismo, Cervo considera que en forma simultánea al modelo de Estado Normal puede ubicarse otro paradigma, que designa como Estado Logístico, aunque aclara que este último no superó etapas de ensayo. Este último modelo toma características de anteriores, el Desarrollista y Estado Normal, diferenciándose de los mismos en que asigna al sector empresarial privado funciones que anteriormente asumía el Estado Desarrollista.

El Estado Logístico se separa del estructuralismo cepalino y se acerca a los preceptos de la teoría realista de relaciones internacionales; esto se refleja en forma distintiva en la construcción de recursos de poder innovadores, como por ejemplo de naturaleza intangible, como la ciencia y la tecnología, y en la utilización de los mismos en la obtención de ventajas comparativas. En el plano económico, este modelo integra aspectos del desarrollismo brasileño con elementos del neoliberalismo capitalista; en la esfera política, el paradigma Estado Logístico adopta una mayor autonomía decisoria que el Estado Normal, lo cual se traduce en una visión de la política externa como instrumento de defensa del interés nacional del lado de la sociedad civil brasileña. En tal sentido, Cervo opina que podría haber sido positiva una transición del modelo desarrollista al paradigma Estado Logístico, lo que no se produjo por la adopción, en forma equivocada y negativa para este autor, de los principios del Estado Normal; en todo caso, el citado Cervo señala que durante la gestión del Presidente Cardoso se logró vislumbrar, al menos, un futuro a través de este camino como alternativa al modelo neoliberal.

II.1 PROYECCIÓN BILATERAL HEMISFÉRICA VS. GLOBAL MULTILATERAL

El estudio de la evolución histórica de la diplomacia brasileña permite distinguir un debate de larga data sobre dos visiones o tradiciones de política exterior, las cuales podrían caracterizarse como bilateral hemisférica por un lado, y global multilateral, por otro (Cristina Soreanu Pecequilo²⁴). Esta caracterización se asocia a la sistematización en ejes de acción externa horizontal y vertical, así como en la conceptualización entre Primer y Tercer mundo.

Las características principales de la tradición bilateral hemisférica radican en la prioridad que la misma asigna al hemisferio como espacio de referencia de la acción

²⁴ Pecequilo, Cristina Soreanu "Política Internacional. Manual do candidato" FUNAG 2012 Disponible en: [http://funag.gov.br/loja/download/1004-Manual do Candidato - Política Internacional.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1004-Manual%20do%20Candidato%20-%20Politica%20Internacional.pdf)

diplomática, la consolidación del espacio territorial del país, así como al inicio del proceso de desarrollo; esto se traduce en una diplomacia con primacía en lo regional focalizada en dos polos, los Estados Unidos y el Cono Sur.

El paradigma global multilateral coloca las prioridades de la política externa en las negociaciones multilaterales, así como en las negociaciones con países y/o bloques regionales de otros continentes.

Esta contraposición de proyectos de inserción externa se corresponde con procesos de transformaciones políticas, económicas y sociales de Brasil, así como de los cambios del sistema internacional y de sus actores a lo largo del siglo XX. Estos proyectos se vinculan, a su vez, con la adopción de determinadas líneas de acción externa, alianzas en el plano multilateral y coyunturas políticas bilaterales.

En términos generales, el desarrollo histórico de la política externa brasileña ha ido incorporando principios, valores y conceptos, de manera tal que han adquirido un carácter duradero. Estos aportes se han constituido inherentes a la diplomacia del país, trascendiendo diferentes períodos y tipos de gobierno, coadyuvando a la instrumentación de una política exterior de Estado. Los principales postulados son considerados principios rectores de la política exterior que lleva adelante el país y están reflejados expresamente en la Constitución de 1998: no intervención, autodeterminación, igualdad soberana de los Estados, multilateralismo, solución pacífica de controversias.

Las grandes tradiciones o visiones de política exterior de Brasil se han alternado en el tiempo, conforme las razones señaladas, de forma que pueden distinguirse determinadas etapas de prevalencia de las mismas.

De tal manera, puede decirse que la llamada bilateral hemisférica se impuso entre 1902 y 1961. En el marco de la importancia asignada a la relación con el continente americano, la relación con Estados Unidos aparece como un eje sobre el cual se articula parte esencial de la política exterior de Brasil de este período. En sus orígenes, esta visión reconoció la ascensión de Estados Unidos como la gran potencia del hemisferio occidental y en particular en el territorio del continente americano. El impulso a esta tradición diplomática de construyó a partir de la gestión del Barón de Río Branco, a inicios del siglo pasado. Esta visión llevó a Brasil a instrumentar una relación preferente con la gran potencia norteamericana, la cual en ciertos momentos llegó a caracterizarse por un alineamiento pragmático y automático, basado en una política de intercambio de intereses.

A partir de 1961 se puede apreciar la sustitución de la tradición bilateral hemisférica por la concepción global multilateral, cambio que se sustentaba en transformaciones internas de Brasil, en particular la consolidación de su modelo de desarrollo industrial y urbano, así como alteraciones en el sistema internacional: menor rigidez del sistema bipolar, proceso de descolonización africano, consolidación de los llamados bloques del Tercer Mundo y Movimiento de los No Alineados.

La política exterior que desarrolló el régimen militar que se inició en 1964 retomó la alianza con Estados Unidos, relación que en lo interno se manifestaba en un mayor apego al liberalismo económico y en lo externo en un afianzamiento de la estrategia de círculos concéntricos, que se reflejaba en distanciamiento del discurso tercermundista y alineamiento con posiciones anticomunistas (ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba el 13 de mayo de 1964). El proyecto de los militares brasileños tenía como objetivo consolidar a Brasil como una potencia media. En este período entre 1964 y 1985 (año de retorno a gobiernos democráticos), existen alternancias entre las visiones bilateral hemisférica y global multilateral. A finales de la década de los 60, como país en desarrollo, Brasil afianza su posición dentro del G77, así como en la UNCTAD. En su relación con los países de su entorno, es de destacar la firma con Paraguay del Tratado de Itaipú, en 1973, para la construcción de una de las mayores represas hidroeléctricas del mundo (emprendimiento que se concreta en un marco de apoyo a los otros regímenes dictatoriales de la región).

La diplomacia de Brasil de esta época instrumenta un modelo pragmático en ciertos momentos, concretamente entre 1974 y 1979, que procuró beneficiarse del crecimiento y ampliación de las relaciones internacionales de los años 70; constituye una política externa con cierta autonomía de regímenes e ideología. Es un curso de acción que explora oportunidades en varios planos, tanto multilaterales como bilaterales, en línea con la tradición diplomática global multilateral. Este modelo de inserción internacional incluyó acercamientos con la URSS y con China, conforme el pragmatismo señalado. Los principales focos de esta política externa eran los países desarrollados de Europa Occidental -particularmente Alemania Occidental-, Japón, América Latina, Medio Oriente, países africanos y países del bloque socialista. En lo que respecta al curso de acción seguido en el entorno latinoamericano, cabe mencionar la firma del Tratado de Cooperación Amazónica en 1978, así como una reaproximación con Argentina.

En los últimos años del régimen dictatorial, el gobierno militar adoptó líneas de acción respecto a la autonomía energética del país que incidirían en forma determinante en el futuro de Brasil, tanto en el plano interno, como en sus relaciones internacionales. En este sentido, a la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, se sumó un Acuerdo Nuclear con Alemania, así como el impulso a la tecnología de producción de energía a partir del etanol. Este período también se caracterizó por medidas que culminarían el proceso de sustitución de importaciones.

Como era esperable, los desarrollos de esta política pragmática tuvieron como caja de resonancia la relación de Brasil con Estados Unidos. La política por la defensa de los derechos humanos del Presidente Jimmy Carter truncó la cooperación estadounidense con el gobierno dictatorial brasileño en materia nuclear, que, sin embargo, logró firmar el mencionado acuerdo con Alemania.

Estas diferencias se acentuaron a partir de 1980 con la llegada al poder de Ronald Reagan y su política de renovada confrontación con el bloque soviético. Esta última etapa del gobierno de facto brasileño, que podría situarse entre 1979 y 1985, representó una fase de dificultades entre Brasil y Estados Unidos, las cuales se manifestaron, en controversias comerciales en los planos bilateral y multilateral, entre otros temas. Dentro de estos puntos de conflicto estaba el proteccionismo brasileño a su sector de informática y de propiedad intelectual, que se sumaron a las fricciones por la violación de derechos humanos en Brasil.

A inicios de la década de 1980 se crean las condiciones para la reinstauración de gobiernos democráticos en América Latina. Un hecho no menor en relación a Brasil, lo constituía la concepción nacionalista de un sector importante de los militares brasileños, factor que se constituía en obstáculo para el desarrollo financiero y por tanto de la globalización, con lo cual se facilita el surgimiento desde centros de poder económico y financiero de condiciones para el retorno a la democracia.

El proceso de redemocratización de la región se materializó en Brasil en 1985 con la llegada al poder de José Sarney, ante el fallecimiento de quien había sido electo Presidente, Tancredo Neves. Sarney asumió con la difícil responsabilidad de reconducir el país a la democracia en un contexto de deterioro económico. En el terreno de la política exterior brasileña, el desafío se presentaba en dar continuidad a una diplomacia orientada según la visión global multilateral a cargo del gobierno civil, en sintonía con lo que había sido la línea seguida hasta ese momento.

Esta nueva etapa marca un nuevo dinamismo en el relacionamiento con el Cono Sur, particularmente a partir de un fortalecimiento de los vínculos de Brasil con Argentina. Este nuevo desarrollo se amplía a negociaciones con Uruguay y Paraguay, que fructificarán con la creación del Mercado Común del Sur, MERCOSUR.

Paralelamente, en otro eje sensible de las relaciones externas brasileñas, el plano bilateral con Estados Unidos, se avanza en una aproximación en aspectos políticos, de derechos humanos, no proliferación, y tecnológicos, a pesar de que en el ámbito económico-comercial persisten las controversias, manifestadas dentro del GATT, así como en restricciones impuestas por la Secretaría de Comercio, la USTR.

Las dificultades económicas del período Sarney, pautadas por la crisis de la deuda externa, hiperinflación, entre otros factores económicos críticos, se enfrentaron con la instrumentación de medidas de ajuste del Plan Cruzado, en 1986, las que no evitaron que el país pasara a una fase de gran vulnerabilidad; a este contexto interno se sumaron problemas en el ámbito internacional, derivadas de exigencias en materia de medio ambiente, derechos humanos, comercio y tecnología. En este escenario, las medidas de acercamiento a la región, así como a Estados Unidos, conformaron una estrategia de combinación entre la orientación multilateral global y la bilateral hemisférica, de manera de adaptar la inserción del país a una nueva agenda internacional y al escenario que se presentaba.

Del período del Gobierno Sarney es de destacar la adopción de la Constitución de 1988 y, particularmente, lo establecido en la misma sobre la orientación de la política externa del Estado. El Artículo 4to. de la Constitución de Brasil del año 1988, actualmente vigente, establece: “La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios:

- I- independencia nacional;
- II- prevalencia de los derechos humanos;
- III- autodeterminación de los pueblos;
- IV- no intervención;
- V- igualdad entre los Estados;
- VI- defensa de la paz;
- VII- solución pacífica de los conflictos;
- VIII- repudio al terrorismo y al racismo;
- IX- cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad;
- X- concesión de asilo político

Parágrafo único. La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina con el propósito de la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.

Este artículo condensa así los principios y valores fundamentales de la política externa brasileña, y brinda un marco esencial para el relacionamiento del país con los Estados latinoamericanos. En este sentido, hay que resaltar la importancia de los acuerdos bilaterales alcanzados entre Brasil y Argentina en materia de cooperación entre 1986 y 1988, que, como ya fuera mencionado, resultaron en la base fundacional del MERCOSUR. También, en la misma línea de acercamiento diplomático regional debe citarse la reanudación de los vínculos diplomáticos con Cuba.

Otro aspecto interesante correspondiente al período del Gobierno del Presidente Sarney fue la firma de Brasil del tratado que creó la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, ZOPACAS, en 1986, que proporcionará a Brasil una plataforma para su actual proyección estratégica hacia el Atlántico Sur y a los países del África occidental.

El inicio del corto período del Presidente Collor de Mello, entre 1990 y 1992, se produjo en el escenario post Guerra Fría. Brasil, al igual que el resto de la comunidad internacional se encontró inmerso en un momento de profundos cambios del sistema internacional; frente a ese nuevo escenario, el debate sobre la orientación de la política exterior se intensificó notablemente. En particular, se polarizó la discusión sobre la continuación de la política global multilateral, dominante hasta ese momento, o retornar a las prioridades establecidas por el modelo bilateral hemisférico.

Bajo la presidencia de Collor, Brasil desarrolló una política externa signada por la adhesión al Consenso de Washington, conforme la visión de que en el nuevo orden mundial emergente a la Caída del Muro de Berlín los pilares básicos los constituirían el liderazgo de Estados Unidos y el rol de la ONU. En dicha línea, con la conducción del Canciller Celso Lafer, la diplomacia de Brasil procuraría participar de la reorganización del sistema internacional en un “ejercicio permanente de adaptación creativa”. Esta orientación fue duramente criticada por quienes habían impulsado un modelo de desarrollo autónomo y social. En palabras de Celso Furtado²⁵, expresadas a principios de la década de los 90 en “Brasil: la construcción interrumpida”, afirmaba que aquel impulso de las políticas neoliberales constituía una “ofensiva que se propone vacunar a la nueva generación contra todo pensamiento social que no esté inspirado en la lógica de

²⁵ Mercadante, Aloísio “Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013) pág. 24

los mercados”, de la que, además, se inducía a pensar era inútil oponerse; este autor señalaba también que “el proceso de construcción de un sistema económico nacional se interrumpió en Brasil en el último decenio. El dinamismo del mercado interno, que durante medio siglo contribuyó a consolidar la unidad nacional, ya no desempeña la función de motor de nuestro desarrollo” (resultan particularmente significativas estas observaciones críticas de Furtado, para comprender más adelante el proyecto de gobierno instaurado en Brasil a partir de 2003).

Conforme al planteamiento de la política externa del Canciller Celso Lafer y al modelo seguido de inserción internacional, el país asignó gran importancia a su relacionamiento con Estados Unidos. Para ello, se allanó el camino superando los diversos conflictos que obstaculizaban las relaciones bilaterales. Esto trajo aparejado la eliminación de barreras para Estados Unidos en el sector informático brasileño, participación de empresas norteamericanas en el proceso de privatizaciones, así como se facilitaron las negociaciones en materia de patentes. Asimismo, Brasil relegó su posicionamiento con los países en desarrollo en el ámbito multilateral del GATT. En relación a otros temas de la agenda multilateral, y como reflejo del proceso de redemocratización interna, merece mención la adhesión de Brasil a la Convención de Derechos Humanos, Pacto de San José, así como a otros acuerdos en los ámbitos de ONU y OEA. En el área de medio ambiente, Brasil fue protagonista al organizar la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, en junio de 1992, la cual se constituyó en un pilar del futuro desarrollo de la defensa medioambiental.

También durante la presidencia de Collor de Mello, y como nueva etapa del proceso de integración regional, en 1991 se concretó la firma del Tratado de Asunción, que dio forma al Mercado Común del Sur, MERCOSUR. Al mismo tiempo, la orientación de la política exterior de este período supuso un retroceso relativo en el relacionamiento con los países en desarrollo, concretamente con países de África y de Oriente Medio.

La política de alineamiento con Estados Unidos seguida en la década de los noventa, entre otras cosas, condujo a que Brasil suscribiera el Tratado de No Proliferación, lo cual se habría concretado luego de una cierta insistencia norteamericana. Dicha decisión fue resistida y percibida por determinados círculos brasileños como una renuncia al desarrollo de la industria de armamento, así como pérdida de oportunidad de acumulación de “poder duro”. El compromiso de no desarrollar armas nucleares quedará en consonancia con una disposición expresa en la

Constitución de 1988, la firma del Tratado de Tlatelolco, la coordinación bilateral con Argentina en el ámbito de la ABACC, así como con las posteriores declaraciones del MERCOSUR sobre la materia. Es interesante señalar, que políticos del PT marcan aquel momento histórico como el inicio de un deterioro de las políticas brasileñas de defensa y de su industria de armamento, y justificar así el incremento en el presupuesto de defensa fundamentado en el reequipamiento y la modernización de las fuerzas armadas experimentado durante la posterior Administración del Presidente Lula (ver gráficos en Anexos). Al respecto, es elocuente lo expresado por Mercadante²⁶: “Otro gran tema que nos fue hasta cierto punto impuesto y que tuvo unas repercusiones negativas enormes en la política de defensa, en la industria armamentística y en las fuerzas armadas fue el relativo a la no proliferación y al desarme. Aunque también hayan sido impulsados por la bienvenida distensión bilateral con Argentina, la no proliferación y el desarme también nos fueron endosados a causa de los intereses de EEUU por mantener a América Latina como su zona de influencia estratégica directa. Así, fuimos compelidos a firmar el Tratado de No Proliferación (TNP), incluso después de haber ratificado los acuerdos bilaterales con Argentina y otros países de la región (Tratado de Tlatelolco), que nos impedían desarrollar artefactos atómicos, e incluido la prohibición de actividades nucleares con fines militares en nuestra propia Constitución. Aparte de eso, nos adherimos «voluntariamente» al régimen de control de tecnología de misiles (MTCR) y ratificamos una serie de convenciones internacionales que atañen a las armas de destrucción masiva”.

Al producirse la destitución del Presidente Collor de Mello y la designación del Vice-Presidente Itamar Franco como primer mandatario, la diplomacia brasileña adoptará una estrategia diferente, afín al paradigma global multilateral. Itamaraty quedará a cargo de los Cancilleres Fernando Henrique Cardoso en los años 1992-1993, y Celso Amorim, en 1993-1994 (al dejar la conducción de la Cancillería, Cardoso asume el Ministerio de Hacienda).

El resultado relativamente positivo del Plan Real, implementado por el Ministerio de Hacienda bajo la gestión de Fernando Henrique Cardoso, le posibilitó a éste el respaldo necesario para acceder a la presidencia del país en 1994, responsabilidad que posteriormente logró ampliar a un segundo mandato, en el período 1998 – 2002.

²⁶ Mercadante, Aloísio “Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013)” Clave intelectual 2013, pág. 336

El segundo período de gobierno de Fernando Henrique Cardoso, estuvo afectado por la confrontación de una situación económica delicada, marcada por la devaluación de la moneda en 1999, inflación, aumento del desempleo, agravamiento de condiciones sociales, recesión y caída general de la economía. La política exterior desarrollada durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso se sustentó nuevamente en la orientación bilateral hemisférica, aunque en una forma más equilibrada y pragmática que en períodos anteriores. La diplomacia brasileña intentó marcar un perfil más propio en sus relaciones internacionales, pero teniendo como referencia los esquemas establecidos de distribución de poder internacional; más allá de transitar situaciones de tensión, Brasil procuró evitar rupturas con Estados Unidos, con Argentina, así como con otros socios claves. El país intentó recorrer un camino marcado por una agenda que conducía a una “autonomía por la integración”, de manera de superar la orientación de “autonomía por la distancia” practicada durante el período de la Guerra Fría. La autonomía por la integración estaba determinada por una intención de dejar atrás una posición percibida por el Gobierno de Cardoso como de un cierto aislacionismo (la autonomía por la distancia), y asumir una mayor participación en la arena internacional.

Brasil también procuró posicionarse como “global trader”, concepto que envolvía el pragmatismo de la voluntad de Brasil en proyectarse hacia todo el mundo, diversificando sus socios internacionales más allá de la prioridad que daba a sus intereses regionales. Bajo esta orientación, en el plano bilateral-hemisférico Brasil dio gran prioridad a su relación con Estados Unidos, a los vínculos con Argentina, así como a MERCOSUR y a América del Sur. En el área multilateral, Brasil prestó particular interés a las negociaciones en la OMC, MERCOSUR-Unión Europea y ALCA. Al mismo tiempo, Brasil desarrolló lazos con China, India, países de la CPLP.

En el transcurso de sus mandatos, el Presidente Cardoso aumentó el perfil de la figura presidencial en el plano internacional, asumiendo un rol protagónico destacado, llevando adelante una activa “diplomacia presidencial”; al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores estuvieron los Cancilleres Luiz Felipe Lampreia (1995-2000) y Celso Lafer (2000 – 2002).

En los últimos años de gestión de Fernando Henrique Cardoso, es posible distinguir una postura crítica a la globalización asimétrica, así como propuestas de un modelo de globalización más solidario; al mismo tiempo, otros matices de orientación en la política externa permiten señalar que el enfoque bilateral hemisférico fue oscilando hacia una proyección más global multilateral.

El fracaso de los programas neoliberales y el consiguiente descontento social habilitó el acceso al gobierno de la izquierda brasileña en la persona del líder del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Lula da Silva.

II.2 DIPLOMACIA CONTEMPORÁNEA DE BRASIL (2003-2014)

Con la asunción del Presidente Lula, se inicia la etapa histórica actual de Brasil. La llegada al poder del nuevo mandatario brasileño fue un punto de inflexión desde todo punto de vista, como lo era la propia figura del nuevo mandatario. Lula da Silva se convirtió en el primer presidente de origen obrero sindical, en un operario metalúrgico que llegó a la primera magistratura al frente de una coalición de partidos liderada por el Partido de los Trabajadores. Esta agrupación política había sido fundada en 1980, como resultado de una convergencia de fuerzas sindicales, sociales y políticas de oposición al régimen militar. En la base del PT estaba el movimiento obrero del llamado ABC de la ciudad de San Pablo, donde se ubica la concentración de la industria más importante del país.

El gobierno de Lula se estructuró siguiendo tres ejes: el social, el democrático y el nacional. Los planes del gobierno se habían fijado como meta superar las desigualdades sociales, eliminación de la pobreza, inclusión social, garantizar los derechos humanos, así como asegurar la sostenibilidad ambiental.

La nueva orientación política procuró implementar un nuevo patrón de desarrollo a partir de la conversión del componente social en un motor de crecimiento económico, sobre la base del compromiso de sacar de la pobreza a millones de brasileños que estuvieron por años condenados a vivir marginados y sin futuro. Esta prioridad, que se lograría con la instrumentación de políticas sociales básicas, permitiría la ampliación del mercado de consumo y la consolidación de un sistema de crecimiento dinámico y sostenible, al tiempo de contrarrestar las condicionantes estructurales de concentración de riqueza y distribución desigual de la renta. Este modelo es denominado como “Nuevo Desarrollismo” por uno de sus teóricos, Aloizio Mercadante²⁷, quien señala que “al usar el concepto de «Nuevo Desarrollismo» para comprender el período reciente de desarrollo de Brasil, está claro que estamos estableciendo un diálogo con la rica experiencia teórica de los desarrollistas clásicos, especialmente con Celso Furtado y sus ya mencionadas reflexiones sobre la «construcción interrumpida» de Brasil y el desafío de retomarla, sin intentar, sin

²⁷ Mercadante, Aloizio “Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013) Clave intelectual 2013

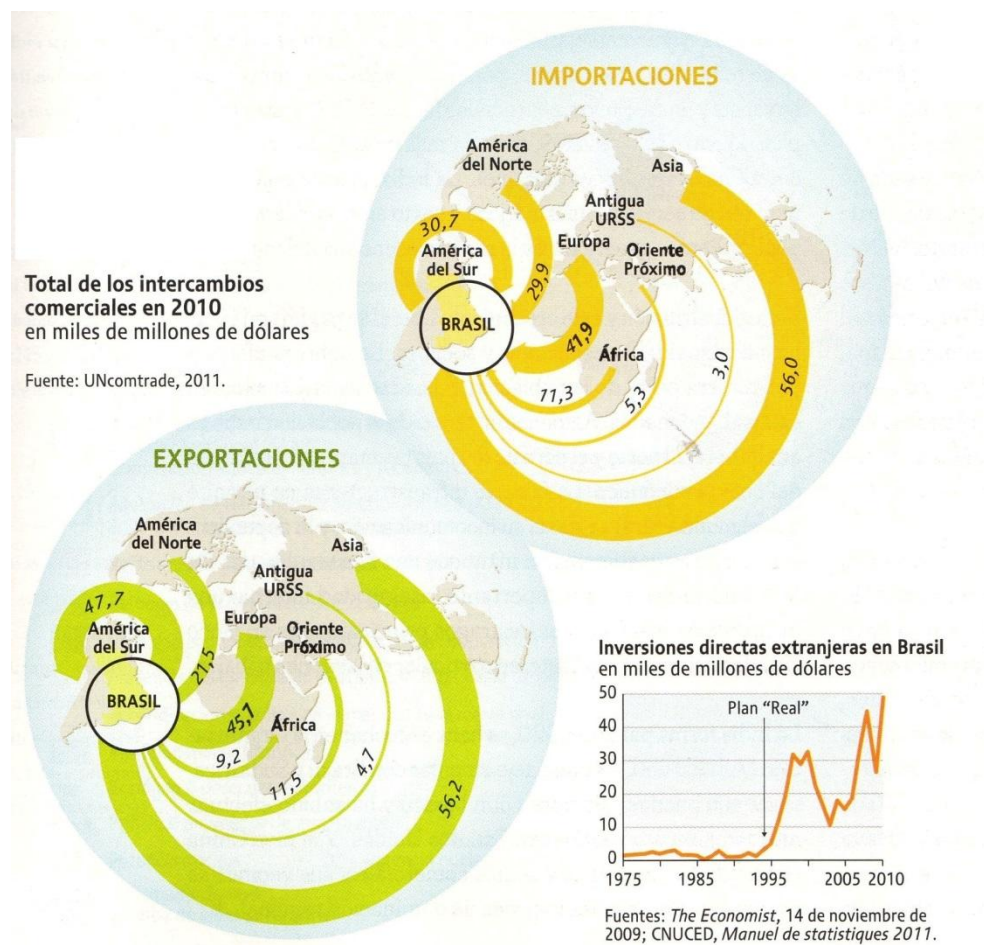
embargo, profundizar en el debate teórico ya existente sobre el tema”. Resulta igualmente significativa también, la afirmación de Mercadante de que “ese Nuevo Desarrollismo que comenzó a construirse en Brasil no surgió de un gran esfuerzo teórico de reflexión sobre el desarrollo de Brasil y tampoco de una planificación estratégica previa, sino de la praxis de un gobierno popular que procuró desde el principio, revertir los daños causados al país por la agenda neoliberal. El Nuevo Desarrollismo en Brasil es, de esta forma, una construcción histórica colectiva que está siendo moldeada paulatinamente por nuevas fuerzas políticas, escenarios internos y externos inéditos y demandas sociales seculares; un proceso complejo en marcha que tiene, aún, la distintiva marca personal del liderazgo del Presidente Lula”.

Desde el comienzo, la Administración de Lula da Silva implementó una serie de planes diseñados para acometer los problemas estructurales del país: pobreza extrema, marginación, carencias de educación, falta de viviendas, por mencionar algunos. Para ello fueron creados una serie de programas como “Bolsa Familia”, “Mi casa, Mi Vida”, entre otros, así como adoptó medidas respecto a la mejora de la renta de los más desfavorecidos, como el aumento sustantivo del salario mínimo. Luego de diez años de aplicación de estos programas y de políticas específicas, se logró un resultado realmente alentador, que permitió sacar a 21 millones de personas de la pobreza extrema, así como el ascenso de otros 30 millones de personas para integrar la clase media. Al tiempo de constituir un afianzamiento de la validez de los derechos humanos para los ciudadanos de ese país, esas cifras permitieron la generación de factores dinamizadores del consumo interno, tal como se había procurado desde un punto de vista económico-social. Se cumplió con el plan del proyecto del equipo de gobierno para avanzar sobre un eje constituido a partir de la transformación de lo social en desarrollo económico lograda a través de la distribución de la renta, eliminación progresiva de la pobreza y la consecuente dinamización del mercado interno; todo ello resultó funcional al modelo de inserción internacional, pensado sobre un proyecto de sociedad que superara las históricas barreras de desarrollo y que fuera capaz de transformarse en pilar de la proyección internacional del país.

Sin embargo, obstante los avances logrados, la consolidación del paradigma Nuevo Desarrollismo debería superar al menos cinco grandes desafíos: a) infraestructuras y logística inadecuadas, que desalientan mayores inversiones y aumentan costos de los inversores b) persistencia de altos niveles de desigualdad social, factor que evidencia falta de cumplimiento de derechos humanos plenos, genera

tensiones sociales y políticas y, como supone el modelo desde un punto de vista económico, la existencia de estas desigualdades impacta negativamente en la dinamización del consumo interno c) creación de la sociedad del conocimiento, que permita sobrepasar el retraso en innovación y tecnología, así como la elevación de la calidad de todos los niveles de la educación d) sostenibilidad ambiental y transición a una economía “verde”, partiendo del supuesto de que avanzar hacia ésta última implica mayores oportunidades que riesgos y costos e) inserción internacional soberana en el plano global y creación de un claro liderazgo regional.

Figura 3: INDICADORES DE COMERCIO E INVERSIÓN DE BRASIL (2010)



Fuente: Le Monde Diplomatique

A partir de su llegada al gobierno, el Partido de los Trabajadores implementó la aplicación de políticas cepalinas, pero, paradójicamente, intelectuales brasileños que contribuyeron a la formación del pensamiento teórico de la CEPAL, como Fernando Henrique Cardoso, estaban en la oposición. Otra contradicción, pero de signo opuesto, se evidenció por el hecho de que el PT, que tradicionalmente se había opuesto a la regulación de las políticas públicas, una vez en el poder siguió una gestión de regulación; incluso se afirma que reguló cada vez más.

Como fuera señalado, el modelo Nuevo Desarrollismo priorizó la generación de un mercado interno mayor y más dinámico mediante la inclusión de millones de personas que antes integraban las capas sociales de extrema pobreza y de bajos recursos, mientras que en el plano externo, este paradigma se reflejó en la procura de nuevos mercados, alianzas con otros países emergentes, así como en la reducción de asimetrías políticas, económicas y comerciales del sistema internacional. Este modelo de proyección internacional se fundamentó en la integración regional, diversificación creciente de alianzas políticas, comerciales y de cooperación internacional con otras potencias, así como una articulación estratégica con otros países emergentes.

Al mismo tiempo, este enfoque del paradigma impulsado a partir de 2003 estableció una nueva relación entre la dimensión interna y el plano internacional, dentro de una concepción que integra aspectos nacionalistas, de inserción externa soberana y autónoma, que, al ser más abierto e internacionalista, se diferencia del antiguo modelo desarrollista; otra diferencia entre ambos modelos radica en que mientras el Desarrollismo se basaba en la potenciación del mercado interno a través de la sustitución de importaciones, el Nuevo Desarrollismo lo procuró mediante la diversificación y ampliación de los mercados internacionales, así como la generación de un incremento del comercio.

El modelo desarrollado por el Presidente Lula tuvo como contexto un sistema internacional condicionado por la máxima prioridad que Estados Unidos otorgó a la lucha global contra el terrorismo, desde una posición unilateral, lo cual repercutió en un descenso de interés en otros temas de la agenda internacional y en una desvalorización del multilateralismo como recurso de la diplomacia internacional. En razón de las razones expuestas, temas trascendentes de interés multilateral como las negociaciones comerciales de la Ronda Doha, temas medioambientales, combate a la pobreza y otros, quedaron relegados a un segundo plano, y, muchas veces, a un estancamiento o

retroceso en las búsquedas de consensos. El recurso al unilateralismo por parte de Estados Unidos impactó muy negativamente en el sistema multilateral de Naciones Unidas y en los organismos multilaterales en general, que fueron relegados a un uso oportunista cuando ello era favorable a intereses unilaterales de Estados Unidos y sus aliados. Este debilitamiento del sistema multilateral afectó la defensa de los intereses nacionales de muchas potencias que tradicionalmente participaban activamente del mismo, entre ellas, Brasil.

La prioridad de la Administración Bush en los asuntos de seguridad nacional de Estados Unidos y el combate al terrorismo, determinó que desde inicios de la década de 2000 la política exterior norteamericana estuviera centrada mayormente en Medio Oriente, mientras que otras regiones del planeta solo merecieron una atención mínima o esporádica, según el caso. En particular, los intereses de Estados Unidos en América Latina se concentraron principalmente en su relación con México, por razones obvias, su conflicto de décadas con Cuba, y el apoyo militar a Colombia en la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico. En relación a la agenda temática para la región en su conjunto, el interés de Estados Unidos era el de concluir el acuerdo comercial del ALCA, que se estaba negociando desde 1994, y que, luego de pasar por diversas etapas, fue rechazado por un conjunto de países entre los cuales estaban Brasil, Venezuela, Argentina.

La responsabilidad de la conducción de Itamaraty quedó a cargo del diplomático de extensa carrera Embajador Celso Amorim, quien dirigió la diplomacia de Brasil entre 2003 y 2010. La política exterior brasileña de este período tuvo entre sus principios rectores básicos un nuevo enfoque respecto al proceso globalizador, cuestionando la forma en que este se imponía a todos los países y consecuentemente implementó una orientación más autónoma de inserción en el orden internacional. En este sentido, sin perjuicio de la continuidad de los principios básicos de la política exterior de Brasil, es posible apreciar un punto de inflexión a partir del cual se estructura un modelo de política externa desde 2003 a la actualidad, que reúne las siguientes características principales:

- a) Promoción de un sistema internacional multipolar, con mayor margen de acción para las potencias emergentes;
- b) Generación de mayores equilibrios en el plano internacional para contrarrestar las asimetrías del modelo globalizador neoliberal;

- c) Prioridad a las relaciones internacionales Sur-Sur, manteniendo al mismo tiempo un adecuado relacionamiento conforme al eje Norte-Sur;
- d) Acento en las relaciones con la región, impulsando el relacionamiento bilateral, desarrollando al mismo tiempo la tradicional postura de Brasil en favor de las negociaciones multilaterales;
- e) Activa participación en temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario, ámbito en el cual el país contribuye con el principio de “no-indiferencia”, en cierta forma complementario de al principio de no intervención;
- f) Fortalecimiento de la ayuda y cooperación internacional Sur-Sur como pilar de política exterior;
- g) Entendimiento con Estados Unidos, desarrollando un relacionamiento bilateral pragmático, menos ideologizado que durante la etapa inmediata anterior, concentrado en los temas de interés común;
- h) Atención prioritaria a la situación de los ciudadanos brasileños residentes en el exterior;
- i) Redimensión del sentido estratégico del MERCOSUR, en un contexto de prioridad de las relaciones con la región;
- j) Construcción conceptual de América del Sur como espacio de influencia política de Brasil;
- k) Acercamiento y generación de lazos con África y con Medio Oriente;
- l) Fortalecimiento de la estructura, así como de los recursos humanos y materiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, acorde a los ambiciosos objetivos y desafíos fijados;
- m) Incremento sustancial de número de Embajadas y Consulados de Brasil en todo el mundo;
- n) Promoción de un modelo de desarrollo económico sostenible, relativamente autónomo, y de inclusión social, con un rol central en la política exterior de Brasil;
- o) Prioridad de la generación de superávits comerciales;
- p) Resultados positivos del comercio exterior orientados a la promoción de la producción interna;

Más allá de la diferencia de matices y de prioridades propias, así como a la adecuación al sistema internacional actual, Itamaraty conservó la matriz de su política

exterior, pudiéndose señalar que en la política exterior de Brasil de este período perduran los postulados del Barón de Rio Branco.

Al mismo tiempo, se pueden distinguir diferencias entre la política exterior de la Administración Lula de la orientación seguida anteriormente por Fernando Henrique Cardoso:

- desde el comienzo del período, Brasil enfrentó más decididamente la globalización; FHC ya había comenzado al final de su segundo mandato a reclamar un sistema más justo;
- con Lula se volvió a potenciar la prioridad de acceder a un lugar en el Consejo de Seguridad. Si bien este fue desde siempre un objetivo ansiado, Lula imprime un nuevo impulso al tema;
- Lula se opuso más firmemente al unilateralismo y a la unipolaridad; para ello, procuró alianzas con otras potencias emergentes, medias y regionales, como China, India, África del Sur, países latinoamericanos; FHC tenía una idea de un multilateralismo más moderado, con acento en el Derecho Internacional. Mientras FHC buscó el desarrollo de “relaciones políticas”, Lula se orientó hacia la conformación de “alianzas políticas”;
- El socio estratégico más importante de Brasil en la Administración Lula era Argentina, mientras que para FHC esta relación bilateral era importante pero no tenía tanta prioridad;
- El Presidente Lula asumió un rol importante y directo en la conducción de las relaciones internacionales, dando un lugar de destaque a la “diplomacia presidencial”, apoyado en su reconocido carisma nacional e internacional; FHC, quien también practicó la “diplomacia presidencial”, procuró de alguna forma proyectarse “entrando” al sistema establecido por los dictámenes del Consenso de Washington, relegando parte, por lo menos, de su pasado cepalino;

La sucesión de Lula a Dilma Rousseff se concretó como se preveía desde hacía años. La transición se realizó de forma normal, conforme se espera entre miembros de un mismo partido político.

En política externa, la Cancillería también procesó el cambio del Ministro dentro de parámetros previsibles, pues a Celso Amorim sucedió el hasta entonces Embajador de Brasil en Estados Unidos y persona del entorno cercano del ex Canciller, Antonio Aguiar Patriota.

El Embajador Patriota estuvo al frente de Itamaraty hasta agosto de 2013, cuando presentó su dimisión luego de un episodio insólito que tuvo como protagonista a un político boliviano que había pedido asilo en la Embajada brasileña en La Paz. Como nuevo Ministro asumió el Embajador Luiz Alberto Figueiredo Machado, el actual Canciller, mientras que el Embajador Patriota pasó a desempeñarse como nuevo Representante Permanente de Brasil en Naciones Unidas, en sustitución del propio Figueiredo Machado.

Por lo tanto, el mencionado cambio de titular del Palacio de Planalto no implicó modificaciones en la política exterior de Estado que tradicionalmente lleva adelante Brasil (menos aun cuando se trataba como en este caso de un cambio entre personas de una misma fuerza política, el Partido de los Trabajadores). Sin embargo, pueden señalarse matices en la forma de conducción la inserción internacional, como por ejemplo el perfil notoriamente más discreto de la Presidenta Rousseff, su mayor apego al Derecho Internacional a la hora de tomar decisiones, por ejemplo al respecto del relacionamiento bilateral con el régimen iraní, del cual el Brasil de Rousseff tomó una cierta distancia. También se podría ver una diferencia entre la Presidenta Rousseff y el Presidente Lula en la forma de enfrentar la corrupción: Dilma Rousseff se enfrentó con firmeza contra esta lacra, debiendo sustituir por esa causa hasta seis de sus Ministros en los primeros meses de gobierno, incluyendo figuras políticas de enorme poder político.

El mandato de la Presidenta Rousseff, iniciado en 2011, encontró un contexto económico internacional no muy favorable, un desaceleramiento del crecimiento de la economía del país, así como debió enfrentar demandas y protestas populares, que constituyeron un serio problema de seguridad, en particular a medida que se acercó la realización del campeonato mundial de fútbol en el presente año.

II. 3 ITAMARATY: EL SERVICIO EXTERIOR DE BRASIL

El rol de la Cancillería brasileña, su autoridad técnica dentro del sistema de gobierno a lo largo de la historia del país, así como su notorio prestigio internacional, ameritan un análisis específico; en particular, en este trabajo se estudian aspectos de dicha institución que llevan a considerar que la misma constituye un verdadero pilar de los recursos de soft power de Brasil.

Desde su creación, como toda entidad viva la Cancillería brasileña ha transitado por diferentes etapas y desarrollos. Desde sus inicios, su lugar estuvo junto a los principales tomadores de decisiones del país. A lo largo de esta evolución, mantuvo sin embargo de forma constante algunas características identitarias, manifiestas en la

integración de sus recursos humanos, su sentido de pertenencia a una élite intelectual-burocrática-social, su personalidad institucional, su dimensión representativa.

La identidad institucional de Itamaraty, uno de los componentes fundamentales de su reconocido prestigio a nivel nacional e internacional, se afirma en el aspecto de gestión administrativa o burocrática de la carrera diplomática brasileña; al respecto, muy acertadamente señala Barbara Gueddes, citada por Gisela Pereyra Doval²⁸: “la competencia del personal burocrático depende de dos factores: la disponibilidad de entrenar a las personas de una sociedad de la cual reclutar y el proceso de reclutamiento que selecciona entre empleados potenciales con base en el mérito. Al mismo tiempo, si el proceso de reclutamiento es exitoso, los burócratas de carrera serán aislados de los favores políticos y, por lo tanto, sus incentivos serán más corporativos. Su trabajo se orientará hacia la agencia, sus objetivos, y los valores de los colegas más que a beneficios e intereses personales. De esta forma, el aislamiento de una agencia es la manera de prevenir que las tareas de la organización se subviertan. Al mismo tiempo, las agencias burocráticas tienen una tendencia natural a buscar el control sobre los recursos de los cuales dependen, incluyendo el poder contratar a los candidatos, a desarrollar una ideología de pertenencia y un sentido de misión que guíe sus decisiones, y también a desarrollar divisiones entre ellos mismos y el ambiente que los rodea”. Del estudio citado, resulta meridianamente clara la relación directa entre el establecimiento de un cuerpo profesional estable, seleccionado con base a méritos individuales propios (concursos públicos de oposición), con el éxito del Servicio Exterior brasileño a lo largo de la historia del país.

La institucionalización de Itamaraty se responde también a una autonomía respecto del sector político interno, o, más precisamente, de los vaivenes de la política doméstica y de sus intereses cortoplacistas. Esta distancia de los aparatos y de los intereses políticos domésticos ha sido favorable para que la diplomacia pudiese ser desarrollada sobre criterios eminentemente técnicos, con un sentido de coherencia y continuidad institucional.

La generación de un pensamiento crítico, en forma constante, combinando el pasado y la visión de futuro, ha sido uno de los distintivos del Servicio Exterior brasileño, al punto de constituir parte esencial de su patrimonio institucional. En este

²⁸ Pereyra Doval, Gisela “La perspectiva de la tradición en la identidad institucional. El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil” JANUS.NET, e-journal of international relations Vol. 4 n° 2 (Noviembre2013-Abril2014)pp. 90-109 pág. 93

sentido, son ilustrativas las expresiones en la obra citada de Pereyra Doval: “En todos sus campos de incidencia, el oficio de la diplomacia se revela esencialmente político, permanentemente condicionado por la reflexión crítica y el conocimiento adecuado de antecedentes. Para la diplomacia profesional, por lo tanto, la historia y la tradición representan un instrumento indispensable de trabajo. El proceso diplomático brasileño ha hecho un culto de sus ideas y acciones que tienen vocación de permanencia en el tiempo, de tradición, de contacto del presente con el pasado y el futuro. La diplomacia, por razones de forma y de fondo, es por cierto una de esas cosas. La política externa brasileña está vinculada a los intereses permanentes y nacionales a largo plazo. De ahí deriva su coherencia y continuidad a través del tiempo. La tradición diplomática de Brasil, desde su independencia, le ha dado sentido estratégico y pragmático a su política exterior, evitando desvíos bruscos de doctrina”.

La generación del pensamiento estratégico de Itamaraty, distintivo del Servicio Exterior brasileño, ha sido resultado de un continuo proceso sistematizado de reflexión, orientado hacia la creación de fundamentos teóricos de base para las decisiones de la diplomacia de Brasil. Dicho proceso epistemológico se apoyó en el conocimiento especializado disponible, así como en la consideración y discusión creativa de nuevas ideas por parte de un conjunto de destacados diplomáticos, académicos e intelectuales. El cuerpo teórico así producido perduró y consolidó a través del tiempo, transformándose en doctrina, base de un paradigma respetado de acción institucional. Resultan ilustrativas de la importancia de la formación de los cuadros diplomáticos que se otorga en Itamaraty, las palabras de Celso Amorim, quien en su carácter de Canciller expresó en cierta ocasión “... siempre que un evento me parece importante o que haya algo que pueda ser objeto de un debate, intento llevar a los alumnos de Rio Branco”.

Entre los formadores de este pensamiento estratégico, se destacaron renombrados diplomáticos e intelectuales vinculados con este proceso creativo; en tal sentido, es ampliamente reconocido el aporte de personalidades como José Maria da Silva Paranhos (Baron de Rio Branco), Sérgio Buarque de Holanda, João Augusto Araújo Castro, Hélio Jaguaribe, Fernando Henrique Cardoso, Celso Lafer, Samuel Pinheiro Guimarães, Celso Amorim, por citar solo algunas personalidades.

Resulta interesante el estudio que Zairo Borges Cheibub²⁹ realiza sobre la evolución de la organización administrativa del Ministerio de Relaciones de Brasil; a tal

²⁹ Cheibub, Zairo “A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty”

fin, este autor distingue, utilizando concepciones weberianas, tres etapas históricas: período patrimonial (1822 – 1902); período carismático (1902 – 1920); período burocrático – racional (1920 a la actualidad).

En la primera etapa señalada, período patrimonial, Brasil se benefició de una estructura diplomática heredada de Portugal, integrada por personal diplomático seleccionado en función de la pertenencia a una élite social y comercial, razón por la cual existía una identificación total entre los intereses externos del país con los de las clases sociales y económicas dominantes. A pesar de este aspecto negativo -al menos considerado de acuerdo a cánones ético-profesionales actuales-, Cheibub apunta a que aquella estructura elitista imperial administró factores de cohesión y homogeneidad, de efecto consensual positivo para la diplomacia brasileña de la época; en este período inicial, también sería posible identificar elementos de una incipiente organización burocrática con identidad propia, sobre los cuales se construyó gradualmente la institucionalidad de Itamaraty.

El pasaje del Imperio a la forma republicana actual se habría producido con bastante armonía desde el punto de vista de la política exterior de Brasil, sin experimentar mayores inflexiones. No obstante, Borges Cheibub separa los períodos patrimonial, correspondiente a la época Imperial, del siguiente, el período carismático, a partir de la gestión del Barón de Rio Branco como Canciller (1902 – 1912). La visión que el Barón de Rio Branco aplicó en la conducción de la política exterior, así como a la institucionalización de la Cancillería y de su Servicio Exterior, generó un simbolismo extraordinario, sobre el cual se fundamentó el prestigio institucional del Servicio Exterior de Brasil.

A partir de la muerte de Río Branco se fija el inicio de la fase moderna o burocrática-racional del Ministerio de Relaciones Exteriores (sustentada por las medidas administrativas modernizadoras del propio Rio Branco), en el marco de un proceso de evolución singular, pero también vinculado con la modernización general de la administración pública del Estado, que se da principalmente a partir de 1930. En esta etapa, Itamaraty fue conformando la composición orgánica que tiene actualmente, siguiendo criterios técnicos y tradiciones propias, componentes de un modelo que apunta a lograr una formación profesional de alta competencia. Esta alta aspiración se refleja, por ejemplo, en los requisitos de ingreso, niveles de cursos y cuerpo docente del Instituto Rio Branco, la academia diplomática de Brasil. Sobre este proceso evolutivo de Itamaraty, resulta oportuno recordar la conocida frase del ex Canciller Azeredo da

Silveira “la mejor tradición de Itamaraty, es saber renovarse”, fiel reflejo del pragmatismo institucional con el cual la Cancillería de Brasil intentó responder a los desafíos y nuevas situaciones. La transformación institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil fue posible por las modificaciones que ampliaron la base social de reclutamiento de los diplomáticos. Esto significó una apertura, reflejada en el perfil socio-económico más amplio, de origen geográfico más diverso, con formación educativa exigente, y elevados méritos de los aspirantes. Borges Cheibub concluye que “el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Instituto de Rio Branco, ha sufrido, efectivamente, un proceso de ampliación de su base de reclutamiento tanto en lo que concierne al origen geográfico como a la formación educacional. En estos dos aspectos, Itamaraty ha conseguido atender a las demandas democratizantes de la sociedad, al mismo tiempo en que acompaña las transformaciones de contenido y las necesidades de la profesión diplomática”.

En la misma dirección, puede observarse que el término “élite”, característico de los funcionarios diplomáticos de Itamaraty en la primera etapa de la historia de la Cancillería de Brasil -como también fue el caso de otras Cancillerías en el ámbito internacional de ese tiempo-, correspondió por el reclutamiento de los diplomáticos dentro del sector social y económico de las clases dominantes desde la época imperial, hasta un período que podría ubicarse en las primeras décadas del siglo XX (períodos “patrimonial” y “carismático” de Borges Cheibub, y también en misma línea de pensamiento de Cervo); a partir de la apertura y modernización, desarrollada en función de la capacidad de adaptación institucional referida por Azeredo da Silveira, así como la orientación de excelencia y espíritu de cuerpo impulsados por el Barón de Rio Branco, podría decirse que habría disminuido gradualmente el componente social en el concepto “élite”, y que la referencia al mismo cabría de acuerdo a un significado basado principalmente en la capacidad y dominio técnico de los diplomáticos dentro de la organización administrativa del Estado.

II.4 EL SERVICIO EXTERIOR DE BRASIL EN EL PERÍODO ACTUAL

En consonancia con las aspiraciones de lograr un impulso en el ámbito diplomático y proyectar a Brasil a una nueva dimensión internacional, durante la Administración del Presidente Lula da Silva la Cancillería brasileña experimentó un sustancial refuerzo de sus recursos. De manera coherente con el mayor protagonismo que se procuraba para el país, se dispuso la adopción de medidas de apoyo administrativo y material, en línea con el tradicional profesionalismo y capacidad de los

diplomáticos de Itamaraty, factores constitutivos de una reconocida identidad institucional.

Al respecto, se incrementó significativamente el número de miembros del Servicio Exterior mediante el aumento en los cupos de los concursos públicos de ingreso, se trabajó en la mayor transparencia de las normas administrativas, se incrementaron los salarios en todos los escalafones, y, todas medidas que redundaron en un adecuado estímulo funcional. En este sentido, es de destacar que durante el mandato del Presidente Lula da Silva, el Servicio Exterior de Brasil conservó, e incluso profundizó, su opción por la gestión profesional de las relaciones diplomáticas. Esto se reflejó de manera elocuente en la designación al frente de todas sus Embajadas y Consulados de profesionales de carrera, apartándose de la práctica de otras Cancillerías de nombrar personas en cargos de responsabilidad diplomática según criterios ajenos a los correspondientes a una administración profesional (designaciones de políticos o a indicación de éstos por razón de compromisos de diferente índole).

Aloizio Mercadante³⁰, uno de los fundadores y dirigente histórico del Partido de los Trabajadores, ex diputado y senador de Brasil en varios períodos, actual Jefe de la Casa Civil (anterior cargo de la Presidenta Dilma Rousseff), expresamente destaca que “aunque en el inicio del gobierno de Lula aún hubiera, a escala muy reducida, embajadores fuera del cuadro de carrera de Itamaraty, esa antigua práctica fue totalmente abolida por la actual administración. Hoy en día, todos los jefes de misión diplomática son embajadores de carrera”. La decisión del Presidente Lula a favor de la conducción totalmente profesional de su Servicio Exterior se plasmó en uno de los períodos de mayor éxito en la historia de la diplomacia brasileña.

Asimismo, en forma coherente con los objetivos, así como con la orientación de las mencionadas directrices de la política exterior, se dispuso la ampliación de la red de representaciones diplomáticas y consulares de Brasil en todo el mundo (fue muy significativo el incremento de estas misiones en África).

Sobre el rol estratégico de la Cancillería brasileña en política externa y respecto de la relación de la misma con la estructura interna de la Administración del Estado, Celso Amorim ha sido elocuente al indicar que la Cancillería opera como una fuente ideas que luego tienen que ser incorporadas por el resto del Gobierno, en un proceso continuo de innovación pautado por el dinamismo del sistema internacional. Esto es

³⁰ Mercadante, Aloizio “Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013)” Clave intelectual 2013 pág. 344

reflejo de un orden lógico, y el marco de una concepción de la diplomacia como instrumento al servicio de los intereses permanentes del Estado.

En la diplomacia de Brasil en particular, la prioridad del pensamiento estratégico-profesional por sobre consideraciones oportunistas, político-partidarias o personalistas, tiene una larga tradición. Esta visión ha sido coherente con la designación de personas formadas técnica y profesionalmente en política exterior, para ocupar los cargos de más alta responsabilidad vinculados con los intereses del país en materia exterior en sentido amplio. Por ello, funcionarios diplomáticos de Itamaraty han sido designados para desempeñarse al frente de la Cancillería, así como también en el Ministerio de Defensa, y otros Ministerios.

Percibir la Cancillería como instrumento o herramienta del Estado para la gestión de las relaciones diplomáticas del país, se presenta como el punto que marca el diferencial en relación a los resultados esperables. En Brasil, ello ha determinado que la conducción e implementación de las políticas públicas en materia internacional sean puestas a cargo de las personas a las cuales el Estado capacita para ello, asignando recursos materiales y fondos públicos.

Al respecto, la continuidad de los funcionarios diplomáticos de carrera en los cargos genera ciclos de aprendizaje-capacitación-acumulación de conocimiento y experiencia-desarrollo de networking, proceso que se potencia a medida que la persona avanza en su carrera, con el consiguiente beneficio para su desarrollo profesional y, por lo tanto, para el país al cual representa; la designación de personas de fuera de los cuadros diplomáticos, generalmente sujetas a los cambios de correlación de las fuerzas políticas, evidentemente, tiene efectos diferentes a los señalados. Al finalizar su nombramiento, la persona que fue designada por decisión política sale de la Cancillería, y lo que pudo haber aprendido y generado durante su nombramiento no será aplicado en el futuro en el Ministerio de Relaciones Exteriores, se pierde así una oportunidad de contribución al patrimonio inmaterial -pero esencial- de la institución. A esto habría que agregar, que en la mayoría de los casos, la persona designada por decisión política requiere de un apoyo administrativo mayor (en general no dispone de los conocimientos normativos-institucionales, idiomas y otros, que el diplomático de carrera fue adquiriendo en su capacitación y en el cumplimiento de su trabajo en sus distintas destinaciones a lo largo de su carrera), con lo que, además de la creación de un cargo adicional para colocar a dicha persona, puede llegar a aumentar el costo

significativamente para el erario, comparado con la designación de un funcionario de carrera, cuyo costo ya existe en el presupuesto estatal.

Ente los recursos efectivos utilizados por la diplomacia brasileña para fortalecer su “soft power” pueden ser comprendidos los programas de becas, conferencias y seminarios para diplomáticos extranjeros realizados a través de la Fundación Alexandre de Gusmão. Por ejemplo, en la última década, los “Cursos para Diplomáticos Sudamericanos” organizados por Itamaraty a través de dicha Fundación, llevaron a participar en Brasilia y Río de Janeiro a centenas de diplomáticos, dirigentes políticos y académicos de primer nivel de todos los países de América del Sur (en 2014 se desarrolló la décima segunda edición de estos cursos). También han sido organizados cursos y conferencias para diplomáticos de países africanos. Un detalle a destacar, respecto a la relevancia estratégica de Itamaraty y de su capacidad de influencia, es que la mencionada Fundación Alexandre de Gusmão está considerada entre los mejores “think tanks” gubernamentales del mundo (de acuerdo a selección de la Universidad de Pensilvania).

Como resultado natural de la orientación seguida por Itamaraty, es oportuno citar a manera de síntesis, lo expresado en el análisis de Malamud y Rodrigues³¹, en el cual, citando a Sotero y Armijo, se señala que “Brasil es uno de los pocos países que apuestan su futuro mayormente al soft power, principalmente con base en la diplomacia, en el uso sabio de su encanto cultural, y en su papel creciente como facilitador y proveedor de cooperación. Sucesivas administraciones dieron a la diplomacia un uso que tradujo escala en influencia. Ellos consiguieron colocar a Brasil en altas mesas de negociación para tratar cuestiones tan diversas como cambio climático, comercio mundial, no-proliferación, y cooperación para el desarrollo. Como orgullosamente se dice en Itamaraty, el palacio de la política externa, Brasil tiene un «PIB diplomático» que excede lo económico: en otras palabras, puede desafiar encima de su peso por la calidad de su diplomacia profesional”.

³¹ Malamud, Andrés y Rodrigues, Júlio (2013) “Com um pé na região e outro no mundo: o dualismo crescente da política externa brasileira” pág. 171

CAPÍTULO III

LA CONSTRUCCIÓN DE UN LIDERAZGO REGIONAL: BRASIL Y AMÉRICA DEL SUR

“Em um cenário de desafios ambientais, crises econômicas e ameaças à paz em diferentes pontos do mundo, o Brasil continua empenhado em trabalhar com seus vizinhos por um ambiente de democracia, um ambiente de paz, de prosperidade e de justiça social.

Avançamos muito na integração do espaço latino-americano e caribenho como prioridade para nossa inserção internacional. Nossa região é um bom exemplo para o mundo. O Estado de Direito que conquistamos com a superação dos regimes autoritários que marcaram o nosso continente está sendo preservado e está sendo fortalecido.”

Dilma Rousseff

La estrategia de la relación de Brasil con sus vecinos es parte de una discusión de larga data sobre el rol que debe seguir el país en el espacio regional, en particular en América del Sur. En el análisis de la evolución de este proceso, históricamente se han considerado en el debate aspectos como las enormes asimetrías de Brasil con los países limítrofes, superación de derivas imperialistas (discusiones sobre acciones imperialistas propias o en función del alineamiento con Estados Unidos), aislacionismo, rol de líder regional, hegemon positivo, así como otras opciones que estuvieron a consideración por quienes marcaron el rumbo del país. La proyección de Brasil en la región está estrechamente vinculada, además, a la identidad del país, a criterios geopolíticos, al acceso a recursos energéticos, así como a temas de desarrollo de infraestructura.

En este tema, cabría una consideración inicial de índole histórica que marca un matiz no menor: mientras que Brasil constituye una unidad política derivada naturalmente del Imperio portugués, los países de su entorno tienen, en general, un pasado común de pertenencia al Reino de España, con implicancias culturales, idiomáticas y de tradiciones políticas distintivas. Esto se refleja, por ejemplo, en el pensamiento de intelectuales y discursos de algunos líderes políticos de países hispanoamericanos, en los que se invoca de forma emocional la conformación de una “patria grande” o al “sueño de Bolívar”, haciendo referencias a proyectos históricos que

no son propios a la tradición luso-brasileña. Este pasado de tradiciones y hechos históricos diferentes entre hispanoamericanos y brasileños, podría determinar aproximaciones conceptuales y de utilización distintas sobre el término “integración latinoamericana” o de la idea de la integración de América del Sur.

En cualquier caso, las nuevas prioridades de América del Sur para Brasil a partir del gobierno del Presidente Lula son claramente expresadas en palabras del antiguo Canciller Amorim³² “No me canso de repetir: la integración de América del Sur es fundamental. Brasil sólo es fuerte dentro de una América del Sur fuerte. O mejor: Brasil es fuerte de cualquier manera, pero es mucho más fuerte con una América del Sur fuerte e integrada”.

No obstante, si bien las autoridades brasileñas han expresado la alta prioridad de las relaciones de Brasil con los países de su entorno geográfico en la agenda de su política externa, y el país fomenta y participa en numerosos foros internacionales de la región, en algunas instancias se pone en duda el alcance real del compromiso de Brasil con los países de la región. Algunos de estos cuestionamientos se apoyan en escasos resultados de procesos de integración regionales, así como en diferencias entre la retórica o discurso oficial y acciones concertadas en la realidad. Cabe recordar, como ya fue analizado en el capítulo anterior, que dentro mismo de la élite intelectual y política brasileña por años ha prevalecido la orientación de alineamiento de intereses con las grandes potencias occidentales en detrimento de estrategias de alianzas con países de la región, incluidos en el Tercer Mundo o países subdesarrollados.

En este sentido, entre los temas que se discuten está el alcance real de la necesidad de integración con sus vecinos que pueda tener Brasil, considerando las asimetrías que el país tiene con el resto de las naciones de América del Sur, así como los intereses brasileños en el mundo, propios de un “global player” y diferentes por tanto de los de sus pares sudamericanos. A pesar de la armonía que expresa Itamaraty sobre su proyección al mismo tiempo en la región y el mundo, la dicotomía entre región vs. internacionalización sería un área de límites imprecisos y variables que genera diferencia de opiniones, cuando no contradicciones. Esto es analizado por Andrés Malamud y Júlio Rodríguez³³ quienes consideran que la política externa brasileña no se

³² Amorim, Celso “Conversas com jovens diplomatas” Benvirá 2011

³³ Malamud, Andrés y Rodríguez, Júlio (2013) “Com um pé na região e outro no mundo: o dualismo crescente da política externa brasileira”

define por la región, a la cual los sucesivos gobiernos de Brasil no habrían dado más allá que apoyo simbólico y desarrollado hacia la misma una estrategia instrumental a los objetivos globales del país, marcando una diferencia con lo que ha sido lo expresado en el discurso oficial de Itamaraty. Estos autores señalan que se constata una ambigüedad en la estrategia de inserción internacional brasileña, la cual denominan “dualismo creciente” entre las opciones por la región y el sistema global, que se traduce en una oscilación entre la humildad y la ambición de los objetivos de la diplomacia de Brasil. Sobre este enfoque brasileño hacia el continente sudamericano y sus motivaciones, Malamud³⁴ precisa: “La interacción tiene tres objetivos: fomentar el principal destino brasileño de inversiones y productos manufacturados, promover la estabilidad política para evitar que los conflictos sociales y el crimen transnacional se derramen sobre su frontera y aparecer ante el mundo no como un país aislado sino como el representante legítimo de un bloque regional. Para conseguir estos objetivos, la diplomacia brasileña ha desarrollado lo que Lula definió como «paciencia estratégica»: aguantar los desplantes de los vecinos y seducirlos en vez de confrontarlos”.

Por otra parte, al igual que en otros temas, la propia agenda bilateral de Brasil con Estados Unidos ha sido y es hasta hoy, uno de los factores determinantes en la estrategia brasileña hacia América Latina, y más específicamente, hacia América del Sur.

III.1 BRASIL/ESTADOS UNIDOS

Las relaciones de Brasil con Estados Unidos comenzaron con un desarrollo más bien lento y no muy profundo, si bien este había sido el primer país en reconocer la independencia brasileña; en la base de este tímido inicio estaba el hecho ya señalado de que los principales vínculos comerciales y financieros de Brasil fueron en un principio con Gran Bretaña, especie de herencia del pasado colonial portugués. Por otro lado, Brasil tampoco fue una prioridad para los Estados Unidos (como nunca llegó a serlo, si bien ha ido ganando terreno en el interés de la potencia norteamericana). A partir de la gestión de Baron de Rio Branco, Brasil comenzó a focalizar a Estados Unidos como el nuevo centro de poder mundial, hecho que se concretó a la finalización de la I. Guerra Mundial. Fue precisamente en el período de Rio Branco que ambos países fijaron respectivamente sus Embajadas, correspondiendo a Joaquim Nabuco la responsabilidad de ser el primer Embajador de Brasil en Estados Unidos (destacado humanista, luchador

³⁴ Malamud, Andrés “La Unión Europea, del interrregionalismo a la asociación estratégica con Brasil”

contra la esclavitud en Brasil). Un nuevo impulso en el relación bilateral lo imprimió la gestión de Oswaldo Aranha, primero como Embajador de Brasil acreditado en Washington (1934-1937) y luego como Canciller (1938-1944). Esta dinamización se vinculaba a la percepción de futuro poder estadounidense, así como modo de equilibrar las relaciones con las potencias europeas, en particular con Gran Bretaña. Durante el Gobierno de Gétulio Vargas, Brasil tuvo un acercamiento con la Alemania nazi, vínculo que, en función del curso de la guerra, Vargas reorientó a Estados Unidos; esta nueva dirección le significó, mediante la firma de los Acuerdos de Washington, la obtención de recursos para desarrollar el complejo siderúrgico de Volta Redonda, en el Estado de Rio de Janeiro. Con este importante centro industrial, Brasil contribuyó como proveedor de acero a las fuerzas de los Aliados, además de participar con efectivos de sus fuerzas armadas en la guerra en Europa. A partir de la postguerra, la política externa de Brasil osciló, transitando períodos de convergencia de intereses y otros de distanciamiento, como fue mencionado en capítulos anteriores. En algunos casos, la orientación soberana o nacionalista de la política externa de Brasil no congenió con los intereses de Estados Unidos, y se generaron períodos de fricciones; en este contexto, cabe ubicar un gran recelo de Brasil respecto a Estados Unidos, ya sea en forma directa o en las relaciones de Estados Unidos con otros países de América del Sur. En los últimos años, en particular a partir de los ataques del 11 de setiembre de 2001, las prioridades de Estados Unidos se centraron en los temas de seguridad y en los acontecimientos de Medio Oriente (guerras de Irak y Afganistán, norte de Africa, actualmente conflicto en Siria); en América del Sur, los intereses estadounidenses se vinculan principalmente con Colombia y básicamente en temas de seguridad (combate a la guerrilla y al narcotráfico). Algunos analistas señalan que Brasil no habría capitalizado esta “distracción” estadounidense para ampliar su influencia regional (en un contexto además de debilitamiento de históricos rivales, como Venezuela y Argentina), ya sea por falta de interés en liderar la región o por no emplear la capacidad requerida.

De los últimos años, cabe tener presente las controversias entre ambos países en el ámbito de la OMC. También cabría hacer referencia a un cierto pragmatismo en los vínculos bilaterales de la etapa actual, teniendo en cuenta que si bien, a partir de la Administración Lula, Brasil ha intensificado su reacomodo en el sistema internacional como potencia regional y protagonista internacional, la relación entre los Presidentes Obama y Lula fue particularmente cordial y de respeto.

Actualmente, las relaciones bilaterales discurren en términos normales, aunque se resintieron seriamente a partir de tomar estado público que, al igual que otros Jefes de Estado (incluida Angela Merkel), la propia Presidenta Rousseff fue espiada por los servicios de espionaje estadounidenses. Este incidente afectó la consideración de áreas sensibles como compra de armamento a Estados Unidos por parte de Brasil, así como la búsqueda de Brasil de vías alternativas independientes para uso de internet. En una interesante iniciativa diplomática, Brasil y la UE, unidos por su condición de perjudicados por el espionaje estadounidense, acordaron en el marco de la VII Cumbre Brasil – UE, el tendido de un cable de fibra óptica que una Fortaleza y Lisboa, que tendrá como doble finalidad la reducir costos de las comunicaciones, así como procurar independencia respecto Estados Unidos en este tema.

III.2 AGENDA REGIONAL: LA RELACIÓN DE BRASIL CON PAÍSES VECINOS

La proyección de Brasil hacia su espacio geográfico inmediato es parte de un proceso que responde a diferentes estímulos e impulsos, marcados por estrategias de acción o reacción, encuadradas en el marco más amplio de la política exterior del país. De este modo, pueden encontrarse antecedentes de la construcción de pilares institucionales para desarrollar el relacionamiento bilateral y multilateral con los países del entorno latinoamericano, a partir de la década de 1960, como la adhesión de Brasil a la ALALC, que conecta con el proceso actual de integración.

Cabe recordar también, como fue señalado anteriormente, lo establecido en el artículo IV de la Constitución de Brasil, sobre la prioridad que el país otorga al relacionamiento con los países de “América Latina”.

Existen temas de alta prioridad del país en la agenda que Brasil trata con sus vecinos: energéticos (energía hidroeléctrica con Paraguay y con Argentina, hidrocarburos con Bolivia y con Venezuela), medio ambiente (Tratado Amazónico), recursos hídricos (Acuífero Guaraní, compartido con Argentina, Uruguay y Paraguay), entre otros asuntos. La relación de Brasil con sus vecinos debe considerarse además, teniendo en cuenta la incidencia de los países de América Latina en instancias de elecciones y votaciones en organismos multilaterales como Naciones Unidas, OMC, FMI, BID.

Considerando que Brasil limita con 10 países, los temas de la agenda con los Estados vecinos abarcan realidades y prioridades diferenciadas. A continuación se

desarrollan algunos de los capítulos más representativos de dicha temática, de donde es posible extraer las señas de identidad de la acción diplomática brasileña.

III.2.1 BRASIL/ARGENTINA

Durante gran parte del siglo XX, Argentina fue un país clave en la agenda de la diplomacia brasileña. En la primera mitad del siglo pasado, Argentina era una potencia internacional y uno de los grandes países del continente americano. Tal condición comenzó a cambiar con el surgimiento y consolidación de otros países, pero, principalmente, debido a un declive y pérdida de peso relativo de Argentina en el sistema internacional, acentuado en las últimas décadas.

Una de las consecuencias del poder que ostentó Argentina se reflejó durante largos años en cierta rivalidad y desconfianza que afectó las relaciones bilaterales con Brasil por varios años. En particular, el avance de estos países en sus programas en el campo nuclear generó tensión entre ambos. A la salida de las respectivas dictaduras que padecieron ambos Estados, a principios de los años 80, se comenzó a crear un ambiente propicio para desarrollar sus vínculos de una forma más cooperativa y amistosa. Alcanzar esta distensión hizo posible la entrada de ambos países en el TNP, Tratado de Tlatelolco, y reencausar el tema nuclear en la dirección de la cooperación. De esta forma, los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney acordaron la firma de una serie de acuerdos bilaterales, entre ellos el Acta de Iguazú de 1986, así como otros acuerdos bilaterales que luego facilitaron la formación del MERCOSUR, en 1991. En los años 90, Argentina fue gobernada por Carlos Menem, quien marcó un punto de inflexión en política exterior; esta estuvo enmarcada en un “realismo periférico”, en palabras de Carlos Escudé, por asumir que un país como Argentina no tenía capacidad de desarrollar una inserción internacional autónoma y por tanto decidió su alineamiento automático con Estados Unidos (“relaciones carnales”), así como la adhesión a los postulados del Consenso de Washington (al igual que otros países de la región y del mundo), entre otras definiciones, que comportaron un quiebre con la política externa seguida hasta ese entonces. La alineación de Argentina con Estados Unidos no favoreció particularmente la profundización de su compromiso con el MERCOSUR y con el desarrollo de las relaciones bilaterales con Brasil. Una vez terminada la época Menem, siguió el período de Fernando De la Rúa, que acabó en estallido social y sucesión de breves sucesiones, hasta el Gobierno de Eduardo Duhalde, y el inicio del período de los Kirchner que se extiende hasta la actualidad.

La agenda bilateral actual entre Brasil y Argentina registra una amplitud de temas, desde cooperación en materia nuclear (ABACC), cooperación en desarrollo satelital, articulación en numerosos foros regionales y multilaterales (MERCOSUR, UNASUR, OEA, ONU, OMC, G20 financiero, ZOPACAS, etc.) entre otros puntos de intereses comunes, aunque también está marcada por controversias comerciales (una de las razones para una tendencia reciente de retirada de empresas y capitales brasileños de Argentina) y la continua negativa argentina a la aspiración brasileña al CS.

III.2.2 BRASIL/URUGUAY

Los vínculos entre Brasil y Uruguay son transversales en varios de los instrumentos estratégicos utilizados por Brasil en el área internacional: MERCOSUR, UNASUR, OEA, ONU, OMC, ALADI, ZOPACAS, ASPA, ASA, por citar sólo algunos ámbitos multilaterales en donde se verifica la cercanía y la coordinación entre ambos países.

La relación bilateral, se enmarca en un plano asimétrico, como en la totalidad de las relaciones de Brasil con sus vecinos de América del Sur, pero al mismo tiempo discurre en una dimensión de respeto y armonía recíproca, que trasciende los meros parámetros numéricos. El relacionamiento bilateral brasileño uruguayo está pautado por una agenda netamente positiva. En este escenario, los temas relativos al desarrollo en la zona fronteriza común tienen una especial relevancia.

Como se recordará, Brasil tiene frontera con diez países de América del Sur, es decir, con casi todos los Estados sudamericanos (excepto con Chile y Ecuador). La extensa zona fronteriza brasileña abarca zonas selváticas, praderas, ríos, entre varios ecosistemas, así como ciudades, lo cual supone grandes desafíos de planificación y de gestión, tanto en el plano interno, como en la relación con los diferentes Estados limítrofes. En esta sensible área, tiene gran responsabilidad el Ministerio de Integración Nacional, el cual trabaja coordinadamente con Itamaraty.

Si bien la zona fronteriza entre Uruguay y Brasil no es relativamente extensa ni ofrece mayores complejidades comparada con el resto de las fronteras de Brasil con otros países, la evolución del concepto mismo de frontera desarrollado entre Uruguay y Brasil, así como el potencial de cooperación binacional sobre el terreno, principalmente mediante el trabajo de las instituciones de actuación fronteriza representadas en los respectivos Comités de Frontera, ha derivado en que las relaciones fronterizas uruguayo-brasileñas sean consideradas como un modelo a ser estudiado e implementado por Brasil con el resto de sus vecinos. Al respecto, el documento «Franja de Frontera –

Programa de Desarrollo de la Franja de Frontera PDF» del Ministerio de Integración Nacional del año 2009, en sus párrafos establece: “A pesar del bajo grado de institucionalización normalmente observado con relación a los Comités de Frontera, es posible comprobar la efectividad de éstos en la frontera de Brasil con Uruguay. Con la implementación de la «Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasil-Uruguay», instituida en abril de 2002, fue dirimida la cuestión referente a las informaciones locales, una vez que fueron constituidos Grupos de Trabajo para discusión de las cuestiones con la sociedad (Salud, Educación y Formación Profesional, Cooperación Policial y Judicial, y Medio Ambiente y Saneamiento), encargados de dar continuidad a los planes de acción trazados para el desarrollo de la frontera en cuestión y, posteriormente, informar a las Cancillerías, en Reuniones de Alto Nivel, con miras a viabilizar la ecuación para las cuestiones presentadas.

Los Comités de Frontera entre Brasil y Uruguay representan, por lo tanto, importantes mecanismos institucionales para la cooperación fronteriza, teniendo incluso algunos focos geográficos localizados: la Comisión para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merin (CLM) y la Comisión para el Desarrollo de la Cuenca del Río Quaraí, hoy en análisis de planificación integrada.

Esa nueva agenda viene suscitando excelentes resultados y transformándose en paradigma a ser adaptado y seguido en las fronteras con los demás países; viene siendo adoptada como modelo para otras experiencias de desarrollo de áreas fronterizas. El objetivo principal es, de ese modo, contemplar cuestiones que demanden reglas y normas diferenciadas de aquellas practicadas por los Estados, que precisen ser planificadas en sociedad con la nación vecina”.

Este relacionamiento tuvo un renovado impulso en 2012, a partir de la decisión expresa de los gobiernos de ambos países de canalizar el relacionamiento bilateral en un “nuevo paradigma” bajo la supervisión de un Grupo de Alto Nivel, GAN, a nivel de autoridades de nivel ministerial y según una agenda que ha identificado sectores estratégicos.

Importa destacar, que el desarrollo de los temas referentes a la franja fronteriza brasileña-uruguaya, así como el avance integrado logrado en otras áreas entre Uruguay y Brasil, se contraponen al estancamiento que muchos de esos temas deberían haber superado en el ámbito más amplio del MERCOSUR. Si bien aún falta camino por recorrer y superar obstáculos que puede presentar la instrumentación de planes binacionales tan ambiciosos, los acuerdos bilaterales alcanzados constituyen una

estrategia efectiva frente a infructuosos intentos en dicho sentido en el plano mercosuriano.

Si bien los tradicionales vínculos entre Brasil y Uruguay se han manifestado desde hace mucho tiempo a través de gobiernos de diferente orientación, a partir de la llegada del Presidente Lula a Planalto, el diálogo entre ambos Estados reflejó la cercanía ideológica de últimos gobiernos, así como los estrechos lazos PT/FA, y la especial relación entre el Presidente Lula y el Presidente Mujica.

La buena sintonía entre Uruguay y Brasil, evidenciada en la agenda positiva que pauta la relación bilateral, contrasta con las relaciones entre Argentina y Uruguay, que afronta una profunda crisis que se arrastra desde hace varios años. Si bien la cercanía ideológica entre los gobiernos de ambos lados del Plata, que se sumaba a la relación natural entre pueblos hermanos, podía llevar a pensar que podría coadyuvar a facilitar las relaciones bilaterales, la diplomacia de los Gobiernos Kirchner, que generó conflictos a lo largo de todo el mundo, sumó gestos inamistosos con los dos últimos gobiernos de Uruguay (demanda en Tribunal de La Haya, campañas internacionales contra candidaturas de Uruguay, acusaciones sin base de incumplimientos medioambientales, medidas de restricción del comercio bilateral, entre otras).

Estas complicadas situaciones como las descritas con Argentina, conducen a redimensionar la apertura al diálogo con otros países de la región demostrado por Brasil.

III.2.3 BRASIL/VENEZUELA

Venezuela es uno de los países más gravitantes en la historia reciente de América Latina. Para Brasil es un Estado limítrofe, amazónico, poseedor de grandes reservas de hidrocarburos. Al mismo tiempo, ha sido un actor protagónico desde el ámbito del ALBA, así como de su enfrentamiento con Estados Unidos, lineamientos que se han traducido en el rechazo al ALCA, así como en negociaciones en diferentes instancias regionales en el marco de la UNASUR, OEA y MERCOSUR. Actualmente, el futuro de Venezuela es incierto y preocupante. Luego de años de continua polarización de la sociedad venezolana, esta quedó dividida en dos bandos enfrentados; muy altos índices de violencia y criminalidad, que generan miles de muertos por año; corrupción endémica; inflación elevada, que afecta con mayor dureza a las clases más pobres; pesada deuda externa; economía con varias amenazas que los ingresos por la venta de petróleo y gas no serían capaces de superar.

Desde el inicio de su Gobierno, el Presidente Lula siguió de cerca la evolución del país y trató de aportar soluciones a las varias crisis que ha vivido Venezuela en los últimos años. La relación personal entre Chávez y Lula resultó positiva en varias instancias. La diplomacia brasileña desempeñó un activo rol en la desactivación de algunas de las situaciones más delicadas, como por ejemplo mediante la propuesta de la creación del “Grupo de Amigos del Secretario General de la OEA para Venezuela”, en el ámbito de la OEA, para superar la crisis derivada del golpe de Estado contra el Presidente Chávez, ocurrido en abril de 2002 (junto a Brasil, integraban también dicho Grupo, España, Portugal, Estados Unidos, Chile, y México). La situación que atraviesa Venezuela constituye una de las mayores amenazas a la paz en América del Sur, y, desde esta perspectiva, un desafío para la política externa brasileña.

III.2.4 BRASIL/BOLIVIA

La relación bilateral entre Brasil y Bolivia de los últimos años estuvo marcada por la relación cercana entre el Presidente Lula y el Presidente Evo Morales. Este período abarca acontecimientos graves acontecidos en Bolivia, como el levantamiento de los departamentos de la Media Luna en el año 2008, así como las reivindicaciones de los derechos derivados de la explotación de hidrocarburos, que afectó a la poderosa PETROBRAS.

En tal sentido, las recientes nacionalizaciones de activos brasileños de PETROBRAS, movilizó a algunas voces desconformes dentro de Brasil que pidieron una intervención militar del país andino.

El tema tuvo mucha repercusión en Brasil, donde algunos analistas señalaron que el país no habría sabido aprovechar el desinterés de Estados Unidos en América del Sur, y que las situaciones adversas para PETROBRAS, a las que habría que sumar empresas brasileñas de la construcción con intereses en Bolivia, sería un reflejo de que el país estaría perdiendo influencia en la región.

III.2.5 BRASIL/PARAGUAY

En los últimos años, la relación bilateral estuvo marcada por la posición brasileña contraria al proceso que depuso al ex – presidente Lugo, así como al interés de Brasil del ingreso de Venezuela al MERCOSUR, resistido por el Senado paraguayo.

En otro plano, en Paraguay residen cientos de miles de brasileños, conocidos como “brasiguayos”, muchos de ellos dueños de grandes haciendas e intereses económicos, constituyendo así un poderoso grupo de poder y, al mismo tiempo, un factor sensible en la relación bilateral brasileño-paraguaya.

Otro asunto delicado en la agenda bilateral es lo relacionado al acuerdo entre ambos Estados sobre la represa hidroeléctrica Itaipú, una de las mayores del mundo. De la energía que se produce, Paraguay sólo consume un 5% aproximadamente, exportando a Brasil el excedente de su cuota parte. Por años, Paraguay ha manifestado disconformidad con el precio de la energía que pagaba Brasil. Si bien hubo ajuste de dicho precio en 2009 que triplicó la tarifa (ese año Brasil pasó de pagar 120 a 360 millones de dólares), el precio es considerado insuficiente por el Gobierno paraguayo. El tratamiento de dicha renegociación recibió críticas en el parlamento brasileño, lo cual indica que este tema es siempre un aspecto crucial en la relación bilateral entre ambos países.

Por otra parte, un punto sobre el cual Brasil se mantiene vigilante, tiene que ver con la presencia de militares de Estados Unidos en Paraguay, que se concreta en periódicos ejercicios militares conjuntos con fuerzas paraguayas, así como en programas de asistencia militar, pero, sobre todo, por una supuesta intención de instalar una base del Comando Sur en territorio del Chaco paraguayo.

III.2.6 BRASIL/COLOMBIA

Colombia es un país limítrofe, con el cual Brasil cuya frontera abarca extensas zonas selváticas. A Brasil le preocupa el conflicto que se ha extendido por más de 50 años de guerrilla, de ataques terroristas sin tregua, de miles de víctimas y de secuestros, de chantaje a un país y de cerco a sus instituciones. El Presidente Santos, reelecto en 2014 para un segundo período, ha tratado de dar una nueva oportunidad a la paz. Sin declararse un cese al fuego, se mantienen negociaciones en Cuba entre representantes del Gobierno colombiano y de las FARC. El riesgo es grande, pues ya ha habido otras instancias de negociación de acuerdo de paz definitiva, pero fracasaron sucesivamente. Los desafíos son importantes: desmovilizar miles de hombres en armas, terminar con el narcotráfico -del cual las FARC obtienen importantes ingresos-, ganar la paz sin sacrificar la justicia, por citar sólo algunos. En este sentido, un aspecto muy sensible para Brasil es la alianza militar de Colombia con Estados Unidos, con base formal en el conocido “Plan Colombia”, en particular la presencia de militares estadounidenses en la zona fronteriza, así como el acuerdo para el uso de bases militares en Colombia por parte de Estados Unidos. En Brasil se recela de un interés último de Estados Unidos en el control de sus recursos naturales, incluyendo las reservas naturales de agua.

III.3 MERCOSUR

El Mercado Común del Sur, MERCOSUR, constituye un acuerdo de integración de carácter inter-gubernamental (por oposición a una organización de características supranacionales); el rechazo a formas de supranacionalidad se encontraría en las asimetrías, así como razones de índole cultural y tradición política de los países. En las raíces de creación del MERCOSUR estaría la idea que el mismo funcionara como instrumento de superación de histórica rivalidad argentino-brasileña, en lo que algunos ven un símil del motor de integración franco-alemán.

La institucionalidad y marco jurídico fueron tomando forma a partir del Acuerdo de Asunción 1991, Protocolo de Ouro Preto 1994, así como del resto del marco legal e institucional que se fue construyendo sucesivamente.

En sus comienzos, durante el Gobierno de Itamar Franco, teniendo como Cancilleres sucesivamente a Fernando Henrique Cardoso y a Celso Amorim, el MERCOSUR, fue considerado entre las mayores prioridades de política externa brasileña. Durante los años de gobierno del Presidente Lula, MERCOSUR fue también señalado como prioritario.

Dependiendo la coyuntura, los Estados parte avanzaron en temas políticos o económicos. Sin perjuicio de las grandes dificultades en alcanzar sus objetivos de integración, el bloque no detuvo su expansión geográfica que ya abarca gran parte de América del Sur, siendo Bolivia el último país en ingresar como miembro pleno.

En los últimos años, el desarrollo institucional se vio afectado por la destitución del Presidente Lugo de Paraguay y la suspensión de dicho país en el entendido de que había infringido la Carta Democrática. En tal circunstancia, se concretó el ingreso de Venezuela como socio pleno, que, hasta ese momento, estaba siendo impedido por la oposición del Senado de Paraguay.

El ingreso de Venezuela fue fuertemente impulsado por Brasil. La integración de Venezuela en el bloque es percibida como una facilidad para Brasil de tener un relativo control político sobre un país limítrofe amenazado por la ruptura social y política, así como un camino para desarrollar importantes intercambios económicos bilaterales entre ambos países. Asimismo, el ingreso de Venezuela significa para Brasil estar más cerca de un país que, principalmente durante los Gobiernos del Presidente Hugo Chávez, ha tratado de disputar la influencia regional, particularmente a través de acuerdos bilaterales, así como mediante la influencia de Venezuela en el ámbito de UNASUR y ALBA.

Los resultados de la integración para los Estados parte son variados y de un balance dispar. Desde una óptica crítica, desde el sector académico de Uruguay, el reconocido experto Marcel Vaillant señala que “La idea de que las instituciones no importan, de que el cumplimiento de las reglas no es importante, de que el tema está más en la cercanía ideológica de los partidos gobernantes e incluso de las eventuales amistades episódicas que los presidentes tengan. Todo ese método de administrar la integración en contra del espíritu con el cual se creó, a partir del Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, que era una modalidad distinta –nada que ver con lo que se dijo, de que era una manera neoliberal–. Ese método de reaccionar al cual Uruguay también se orientó, fue un error”. En Brasil, esta visión es coincidente, al menos parcialmente, con expresiones de la poderosa Federación de Industrias del Estado de San Pablo, FIESP, que ha instado a rever la normativa y el funcionamiento actual del bloque para facilitar su reactivación, así como la generación de nuevos mercados regionales. Estas son críticas que se han reiterado, y, en general, las autoridades gubernamentales de Brasil, así como de los demás Estados, han respondido que el comercio entre las partes se ha incrementado según han pasado los años, al tiempo de resaltar que el MERCOSUR es el destino mayoritario de las exportaciones de bienes industrializados (esa es la realidad al menos para Brasil, y se explica por la protección frente a productos industriales extra-zona que se hace con el arancel externo común, así como la liberalización al interior del bloque para estos bienes de origen MERCOSUR). Por otro lado, los países del MERCOSUR orientan la mayor parte de sus exportaciones de materias primas para el resto del mundo (por varias razones, pues a los exportadores del MERCOSUR resulta muy difícil ingresar con bienes manufacturados a los mercados de Asia, Unión Europea o Estados Unidos).

Frente a los pocos avances en sus objetivos iniciales logrados por el bloque, sin subestimar la dimensión económica commercial se puede concordar con Malamud y Rodrigues³⁵, quienes concluyen que “la nueva misión del MERCOSUR sería estabilizar una vecindad indisciplinada, proporcionando un escenario a las autoridades brasileñas para contener conflictos, evitando la escalada de disputas domésticas o interestatales y que se extiendan al resto de la región”, lo que, además, está en sintonía con lo afirmado reiteradamente por el Canciller Amorim respecto a la necesidad de Brasil de tener un clima de paz en la región.

³⁵ Malamud, Andrés y Rodrigues, Júlio (2013) “Com um pé na região e outro no mundo: o dualismo crescente da política externa brasileira”

Otro aspecto de análisis de la evolución del MERCOSUR, que es señalado como positivo, es el mayor disciplinamiento logrado al interior de los sectores productivos y comerciales de los países miembros.

Algunas líneas seguidas por Brasil en el ámbito mercosuriano han tenido un curso algo intrincado, principalmente en relación con determinadas situaciones en las cuales el país prefirió -recurriendo en algunos casos a estudiadas posiciones diplomáticas- guardar equidistancias y no asumir posiciones sobre aspectos legales del bloque. Dentro de estos casos se podría incluir la posición brasileña respecto a la violación por parte de Argentina de las disposiciones del Tratado de Asunción y demás normativa mercosuriana respecto de la libre circulación entre los Estados miembros, en el marco del conflicto por la instalación de una planta pastera en Uruguay (Decisión del Tribunal Arbitral Ad Hoc de fecha 21.06.06 y Laudo TPR 02/2006 de fecha 06.07.2006), así como a medidas argentinas adoptadas sobre transporte marítimo de mercaderías, violatorias del Acuerdo de Servicios del MERCOSUR.

Desde la década de los años 90 se discute sobre la posibilidad de lograr un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Dicha posibilidad ha enfrentado muchos desafíos, y por ahora no se ha concretado. Dentro del bloque, actualmente Brasil impulsa dicha posibilidad, mientras que Argentina se ha mostrado reticente. Venezuela, cuya participación había generado algunos celos en Europa, se habría “auto-excluido” de las citadas negociaciones.

Más allá de los impasses y enormes contradicciones internas que presenta el funcionamiento del grupo, para Brasil, así como para los demás miembros, el MERCOSUR ha servido como carta de presentación a nivel internacional y como instrumento de negociación en diferentes organismos multilaterales como OMC, ONU, OEA, ASEAN, y otros. Como prueba de ello, vale mencionar el episodio que tuvo como involuntario protagonista al Presidente Evo Morales y al avión por el que cruzaba el espacio aéreo de países europeos en 2013; como se recordará, contraviniendo claras disposiciones de Derecho Internacional acordadas entre la comunidad internacional, le fue negado el sobrevuelo al avión que transportaba al Presidente de Bolivia, lo cual generó una fuerte protesta del MERCOSUR, incluyendo el llamado a consulta de sus Embajadores acreditados en Italia, España y Portugal, quienes regresaron a sus puestos luego que los Gobiernos de dichos países ofrecieran las explicaciones que habían sido exigidas por el bloque. Es difícil concebir una posición tan firme de los países del MERCOSUR en otros tiempos, y, sobre todo, sin tener en consideración el actual peso

internacional de Brasil, además del declive europeo, en medio de la profunda crisis que atraviesa la UE.

III.4 UNASUR

La UNASUR es resultado de un proceso de integración que transitó varias instancias previas, y que finalmente cristalizó en su actual conformación. Esta asociación Estados sudamericanos refleja un antiguo proyecto geopolítico de integración brasileño. En el marco del mismo, a través de la consideración de diversos temas se han contrapuesto diferentes visiones de integración, articuladas básicamente en torno a Brasil por un lado, y a Venezuela por otro; en esta división de aguas, no pocos analistas interpretan la existencia de una disputa por el liderazgo regional. La creación del ALBA y de UNASUR, evidencian liderazgos y proyectos diferenciados de Brasil y Venezuela. En los últimos años, la UNASUR, se ha consolidado principalmente como espacio de concertación política y de articulación en temas de seguridad y defensa, es decir, como un organismo de marcado carácter político.

En este ámbito, se dirimieron algunas de las crisis políticas del subcontinente de los últimos años: la crisis interna acontecida en Bolivia en 2008 por rebelión de los “departamentos de la Media Luna”, que amenazó al gobierno del presidente Evo Morales y a la integridad territorial del país; las tensiones entre Colombia y Ecuador de marzo de 2008 por la incursión del ejército colombiano en territorio ecuatoriano que terminó con la muerte de un jefe de las FARC; coordinación de posiciones frente al golpe de estado en Honduras de 2009; las controversias entre Colombia y Venezuela por acusaciones de apoyo de Venezuela a fuerzas guerrilleras colombianas, agravadas por el anuncio del Gobierno de Colombia de un acuerdo con Estados Unidos para la utilización de bases militares en territorio colombiano; intento de golpe de estado en Ecuador en 2010; la crisis política en Paraguay de 2012, que ocasionó la destitución del Presidente Lugo, la impugnación de las elecciones de Venezuela de abril de 2013.

En el tratamiento de estas conflictivas situaciones, la UNASUR funcionó como un ámbito sudamericano, en oposición al rol que tradicionalmente desempeñaba la OEA, organismo percibido como instrumental a Estados Unidos en la región. En términos generales, puede afirmarse que, sobre las diferentes controversias planteadas en su seno, se distinguía como una constante, una alineación de posiciones de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina.

En relación a las diferencias de objetivos e intereses de Brasil y Venezuela, puede afirmarse que, mientras Venezuela ha construido su política exterior bolivariana a

partir una estrecha alianza con Cuba y de un fuerte enfrentamiento a Estados Unidos, Brasil ha procurado un buen relacionamiento con la potencia norteamericana. En este sentido, como aspirante a miembro permanente del Consejo de Seguridad de ONU, Brasil evitaría una política hostil hacia Estados Unidos; lo mismo podría pensarse en relación a la aspiración brasileña de convertirse en un “global player”.

Sobre la orientación del ALBA y la estrategia desarrollada en la arena internacional en la última década por el Presidente Hugo Chávez (hasta su fallecimiento en marzo de 2013), es ilustrativa la observación de José Antonio Sanahuja: “De una manera sintética, el proyecto bolivariano de política exterior pretende, en primer lugar, construir una nueva geopolítica internacional, basada en un mundo multipolar frente a Estados Unidos. En segundo lugar, con relación al objetivo anterior, se pretende construir un bloque de poder suramericano basado en el principio de soberanía, capaz de entablar relaciones sur-sur con África y Asia. A ese propósito servirá hacer de Venezuela una potencia energética mundial y articular iniciativas de integración de la energía con otros países de la región. Para crear ese bloque de poder, y este es el tercer eje, se pretende promover una integración alternativa que trascienda la concepción neoliberal o mercantil de la integración, funcional a los intereses de las burguesías nacionales y las empresas transnacionales”.

Cabe mencionar que si bien los diferentes procesos de integración de América del Sur se refieren a la necesidad de la integración energética, en la realidad no deja de prevalecer una visión de orden neorrealista, que prioriza la soberanía y el interés nacional por sobre otra consideración. La utilización del petróleo como instrumento geopolítico por parte de Venezuela, es un ejemplo de este nacionalismo; lo mismo podría decirse de Brasil, así como de otros países de la región. Incluso, los recursos energéticos, más que de unión e integración, podrían llegar a ser un factor de disputas. De hecho, algunos de los posibles riesgos en el futuro de América del Sur, radica en el tipo de solución a conflictos entre países por zonas que tienen riqueza de minerales e hidrocarburos (Colombia-Venezuela, Argentina-Reino Unido, entre otros), así como de nuevas nacionalizaciones de activos de empresas petroleras.

En materia de seguridad, el Consejo Sudamericano de Defensa, CSD, creado en 2008 en el ámbito de la UNASUR ha cumplido un rol estratégico. Efectivamente, este órgano, propuesto por Brasil, permitió establecer un espacio sudamericano para los temas de defensa, excluyente de Estados Unidos. Esto le confirió a Brasil una plataforma para afianzar su liderazgo regional en temas de defensa y lo ubicó como uno

de los principales proveedores de armas de América del Sur. Al mismo tiempo, Brasil logró encuadrar (y controlar) en este ámbito algunas propuestas del Presidente Chávez, como la de la creación de una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) y la de formar una alianza militar entre países del ALBA. También es de resaltar que recientemente los ministros de Defensa de los países miembros de la UNASUR firmaron un acuerdo para desarrollar un prototipo de avión caza a ser adoptado por los países miembros del bloque.

En este sentido, cabe agregar que en los últimos años los países suramericanos han invertido grandes sumas en compras militares. Por ejemplo, destacan en esta materia los acuerdos que Venezuela ha firmado con Rusia, que, además del acceso a aviones caza, helicópteros, tanques, misiles, entre otros, han decidido la instalación de una fábrica de fusiles AK-103 en territorio venezolano. En Brasil, como ya fuera comentado, se ha justificado el gasto militar de los últimos años en la necesaria reposición de material y armamento, así como en la adecuación del presupuesto militar después de que el mismo experimentara años de des-inversión, según han afirmado autoridades brasileñas.

Por su parte, Amorim, actual Ministro de Defensa de Brasil, resume su concepto sobre defensa regional en América del Sur sobre la base de dos dimensiones, la cooperación intra-región y disuasión hacia afuera. Para el Ministro brasileño, cuanto mayor sea la cooperación entre los países sudamericanos, menores serán los conflictos entre vecinos, así como se fortalecería la unión frente al interés extra regional de dividir para debilitar a la región. La disuasión obraría como un freno ante amenazas externas, que bajo antiguas o nuevas formas, apuntan a los recursos naturales, estratégicos, tecnológicos, y otros. Básicamente, Amorim aplica la misma visión para su concepto de defensa de Brasil, en lo atinente a las amenazas extrarregionales y a la disuasión como medio para enfrentar las nuevas y viejas amenazas.

El concepto defensivo de Brasil, va más allá de la protección de su integridad territorial, recursos naturales, población y demás elementos constitutivos del Estado; Brasil entiende que debe proteger sus intereses, preocupación que se manifiesta claramente en su proyección hacia el espacio marítimo más próximo, el Atlántico sur, así como en su cercanía cultural, étnica y comercial con África (ver en Cap. IV ZOPACAS). Incluso, el Ministro de Defensa brasileño ha indicado que conflictos en países africanos pueden tener consecuencias para Brasil, con lo que legitimaría la preocupación de su país en dichos asuntos.

Sobre el significado estratégico para Brasil de la UNASUR, el referido José Antonio Sanahuja³⁶, citando a R. Giacalone expresa que “Además de ser el espacio para su liderazgo político regional –de ahí su creciente dimensión política y de seguridad-, la CSN/UNASUR puede dar a Brasil mercados ampliados para sus manufacturas; acceso a fuentes de energía y, en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y reforzar su posicionamiento internacional. De esa manera, UNASUR respondería a los distintos intereses económicos en pugna en el proceso de definición de la política exterior y las opciones internacionales de Brasil, pero sin tomar partido por ninguno de ellos: desde los sectores agroindustriales y agroexportadores interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos; los industriales paulistas de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), y de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), incluyendo algunas «multilatinas» brasileñas, para las que el mercado regional y cierto grado de protección siguen siendo relevantes, y los sectores de tecnología punta, a los que representaría EMBRAER, que tienen una estrategia global y están interesados en los mercados de los países avanzados”.

³⁶ Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (eds.) “Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur” pág 104

Figura 4: BRASIL EN LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA Y REGIONAL



Fuente: Le Monde Diplomatique

CAPÍTULO IV

BRASIL EN EL MUNDO

“Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é - e sempre será- global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou uma desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e não pode ter uma política externa de país pequeno”

Celso Amorim

Desde épocas muy tempranas de su vida como Estado independiente, Brasil ha exhibido una activa vocación internacionalista. Esta proyección hacia el mundo se desarrolla a través de la acción multilateral, principalmente a través de la integración de organismos internacionales y la participación en coaliciones de países de distinto orden, algunas de las cuales serán desarrolladas en este capítulo.

Reiteradamente, Celso Amorim ha expresado que a la vez que Brasil se asume latinoamericano, y más precisamente, sudamericano, el país ocupa un sitio con “naturalidad y singularidad” en el plano internacional. Brasil sostiene que su rol como actor global es consistente con la prioridad que da a la integración regional y viceversa.

Brasil considera que comparte un mismo destino con los países de América del Sur y entiende que la vertiente regional es vital para el país, en un esquema en que MERCOSUR y UNASUR constituyen prioridades de sus intereses en el largo plazo. En estos términos, el énfasis que Brasil otorga a la integración y al relacionamiento bilateral con otros países de la región es coherente con su proyección en el plano internacional multilateral, sin generar incompatibilidad entre ambas opciones.

Se considera que la participación de Brasil en la Segunda Conferencia de Paz de La Haya de 1907, bajo la gestión del Barón de Rio Branco, marcó simbólicamente la entrada del país en la escena internacional; hasta ese entonces, la experiencia en la acción externa multilateral había tenido como ámbito principal a las Conferencias Panamericanas. Esta participación de Brasil en La Haya, también se toma como punto de partida de dos principios paradigmáticos de la diplomacia brasileña: el respeto al Derecho Internacional y la “singularidad de Brasil”.

IV.1 BRASIL EN LA ONU

La diplomacia brasileña considera que la ONU encarna el multilateralismo en su versión de mayor legitimidad. Para Brasil, la ONU posee una vocación universalista, de inclusión de los pueblos y de respeto a la soberanía de sus miembros. La legitimidad de este organismo multilateral tiene vocación universal y tiene una gran representatividad de las naciones del mundo. Dicha legitimidad otorga a la ONU una autoridad moral fundamentada en su acción transformadora, en un ámbito que funciona como foro para el tratamiento de temas de interés universal. En base a estas consideraciones, el discurso de Brasil en Naciones Unidas en el transcurso de los años es valorado por Itamaraty como verdadera memoria de la política externa brasileña y reflejo del paradigma diplomático en referencia al resto de la comunidad internacional; la construcción de los discursos proferidos en el ámbito de Naciones Unidas se realiza con especial atención a los principios permanentes de política exterior, siguiendo una línea de coherencia a través del tiempo.

Aparte del lógico apego a sus principios de política exterior, el respeto a la coherencia histórica y conceptual seguida por Brasil en la ONU en particular está ligado a su condición de ser el primer orador en cada Sesión anual de la Asamblea General de Naciones Unidas. En efecto, a partir del IVto. período, en el año 1949, en que, en el contexto de la confrontación de la Guerra Fría, le fue ofrecida la oportunidad de abrir los debates (concretada en la persona del Embajador Oswaldo Aranha), cada año el Secretario General del organismo envía una nota a la Delegación brasileña para consultar si el país tiene interés en iniciar el período de debates; la respuesta de Brasil es invariablemente afirmativa, con lo cual se mantiene una tradición de más seis décadas que distingue al país. Esta particular circunstancia hace que Brasil asigne especial atención al contenido de sus mensajes en el seno de la Asamblea General en cada período, considerando a los mismos parte destacada de un corpus más amplio, constitutivo de su propia política exterior.

En este sentido, se ha expresado que discurso y acción se complementan y resultan funcionales recíprocamente: el discurso debe ser al mismo tiempo un medio de acción y a su vez la acción debe responder a un discurso; esto se refleja con mayor evidencia en la realidad de países con recursos y capacidades limitadas, como es el caso de Brasil.

Los mensajes expresados de tal forma, son reveladores de algunas de las dualidades que vertebran la formulación de la política externa brasileña: nacionalismo/internacionalismo, realismo/idealismo, pragmatismo/utopía, continuidad/cambio, regionalismo/universalismo. La existencia de las dicotomías señaladas, identificables según fuesen las circunstancias históricas, no inhiben la identidad y la coherencia de la diplomacia desarrollada por Brasil.

El vínculo de Brasil con la ONU, organismo del cual es co-fundador, tiene raíces en la participación del país en la Segunda Guerra Mundial, integrando a los Aliados. Este es un dato relevante, que permite dimensionar el hecho de que en las instancias preliminares de la Conferencia de Dumbarton Oaks, de donde emanó la Carta de San Francisco, Estados Unidos propuso que Brasil, teniendo en cuenta su tamaño, población y participación en la guerra, ocupara un sitio en el Consejo de Seguridad. Este puesto en el Consejo, que constituiría el sexto lugar entre las grandes potencias vencedoras, finalmente no logró el consenso necesario (oposición de la Unión Soviética, la ambivalencia de Estados Unidos, así como la determinación de Francia de conservar un estatus de gran potencia y por consiguiente también se opuso, resultaron factores determinantes; en este sentido, habría que recordar, que el reconocimiento de gobierno de la Unión Soviética surgido en 1917 por parte de Brasil, solo se había producido en 1945).

Hay que tener en cuenta, que ya en el organismo antecesor de Naciones Unidas, la Liga de la Sociedad de las Naciones, Brasil había apostado fuerte para ocupar un sitio permanente en el Consejo de aquella organización internacional, aspiración que fue objetada por Alemania y condujo a la decisión brasileña de abandonar la organización.

La imposibilidad de acceder a ocupar un sitio permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el momento de la creación del organismo, constituyó un serio revés en las aspiraciones de la política externa brasileña. No obstante ello, Brasil no solo no ha desistido de dicho objetivo, sino que ha orientado gran parte de los esfuerzos de su diplomacia para concretar ese propósito. Esto se ha reflejado básicamente a través de su reiterada participación como miembro no-permanente del CS, a la fecha ocupó un puesto de no-permanente en diez oportunidades, siendo uno de los Estados que mayor cantidad de veces lo ha hecho. De tal manera, Brasil ha logrado acumular un extenso período en el CS, con lo cual demuestra compromiso con el sistema, y, al mismo tiempo, ha procurado generar legitimidad para acceder a un lugar

en dicho exclusivo círculo en forma permanente. El ejercicio de la responsabilidad de ocupar un sitio en el CS por tantos períodos, se traduce además en una valiosa experiencia en el tratamiento de los complejos temas de la agenda de ese órgano. Por otra parte, Brasil ha integrado intensamente diversos grupos de países que impulsan la reforma de la Carta de Naciones Unidas para lograr una representatividad mayor del CS, que actualmente conserva la misma integración que se le dio en el mundo de post-guerra en 1944, en un contexto mundial tan diferente al contemporáneo.

IV.2 ETAPA ACTUAL

Como ya fue referido *ut supra*, la llegada del Presidente Lula Da Silva a Planalto marcó un punto de partida para el inicio de una nueva etapa en la política exterior brasileña. Si bien se mantuvieron los grandes principios rectores de la diplomacia brasileña, se fijaron nuevas prioridades y objetivos en diferentes dimensiones. La persona elegida por Lula para asumir las responsabilidades de la Cancillería brasileña fue un diplomático de carrera de extensa trayectoria, Celso Amorim, quien desde el inicio sostuvo la convicción de que Brasil tenía que asumir ciertos desafíos en su accionar dentro del sistema internacional, y pensaba que para ello era necesario que Brasil cambiara la imagen que el propio país tenía de sí mismo. Ese cambio empezaba en la proyección de un nuevo modelo de inserción internacional, diferenciado del que Amorim llamaba de “dependencia”, sostenido por una “mentalidad colonial” que había que superar; el Canciller decía que existía una visión autolimitante, que implicaba entre otras cosas, no generar incomodidades a Estados Unidos, así como una falta de concordancia con la posición de Brasil respecto a América del Sur.

Analizando la transición del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso al de Lula da Silva desde la perspectiva de la acción multilateral en ONU, se aprecia una coherencia en la agenda temática planteada por el país, más allá de naturales diferencias de tono en algunos puntos: reforma de las Naciones Unidas y aspiración de Brasil de un sitio permanente en el CS, acento en valores del multilateralismo y del tratamiento en ese ámbito de asuntos de derechos humanos, democracia, desarrollo económico con justicia social, rechazo al terrorismo, prioridad de América Latina en la política externa brasileña, creación de América del Sur como espacio político de integración, solución al conflicto israelo-palestino con institucionalización del Estado palestino, enfrentar los problemas del continente africano.

Las variaciones señaladas entre los períodos de Gobierno de Fernando Henrique Cardoso y los del Presidente Lula, permiten distinguir que durante los Gobiernos de Cardoso la acción multilateral de Brasil manifestó una preocupación especial por los temas de globalización, desarme, apertura y liberalización económica-comercial, medidas para reducción de riesgos asociados a la volatilidad de movimientos de capitales, mientras que, por su parte, el Presidente Lula hizo énfasis en los asuntos de justicia social, prevaleciendo el combate contra el hambre y la pobreza por sobre consideraciones relacionadas temas macroeconómicos y volatilidad de los mercados financieros internacionales; asimismo, se cristaliza la conformación de América del Sur como referencia geopolítica y espacio de integración en la retórica de la diplomacia brasileña.

IV.3 BRASIL EN LA OMC

La acción de Brasil en la OMC trasciende la agenda de temas comerciales de interés para el país. Para la diplomacia brasileña, la OMC es un ámbito donde el país debe plantearse sus objetivos de política externa más ambiciosos y de largo plazo, pues, entiende que dicho organismo es, después de la ONU, un escenario multilateral en el que Brasil puede ejercer su proyección como actor global a través de la optimización de sus medios, en particular, la profesionalización de sus diplomáticos y el desarrollo de una gestión multilateral inteligente y decidida. La opción prioritaria de la OMC pudo incluso, ser a costa de avanzar con algunos países en acuerdos económicos bilaterales, que, en teoría, le pudieron rendir beneficios de forma inmediata; en cualquier caso, debe tenerse presente, que es el ámbito multilateral, el que establece el marco para los acuerdos bilaterales. Otro elemento crucial es la eliminación de los subsidios agrícolas, un objetivo que solo puede enfrentarse con eficacia en las negociaciones multilaterales. En cualquier caso, Brasil considera que negociar en la OMC no impide que en un momento posterior decida negociar bilateralmente con algún miembro, si ello fuera conveniente a sus intereses. Todo lleva a concluir que la opción estratégica por la proyección dentro de la OMC se fundamenta en los intereses brasileños de largo plazo. La prioridad brasileña en la OMC puede comprenderse sobre la consideración de algunos aspectos fundamentales.

En primer lugar, Brasil considera que con la creación de la OMC decidida en la Ronda Uruguay del GATT, se habilitó la conformación de un ámbito multilateral que antes no existía o que era demasiado limitado. La principal importancia de este nuevo

organismo para Brasil radica en su funcionalidad a la promoción del multilateralismo, terreno en el que Brasil ha decidido proyectarse como un Estado de referencia internacional. Asociado a esta razón, se encuentra el sistema de votación de la OMC, el consenso, así como la inexistencia de ámbitos exclusivos y del poder de veto, como el Consejo de Seguridad en ONU, ni tampoco sistemas de voto ponderado como en el FMI o Banco Mundial, que pudieran frenar su accionar.

En segundo término, para Brasil la OMC es prioritaria por el sistema de solución de controversias, estructurado de una forma que, sin ser la ideal para el país, le ha brindado oportunidades de plantear recursos que no hubiera sido posible en otros esquemas multilaterales con otras condiciones y que ha sido servido al país para obtener importantes éxitos diplomáticos y comerciales.

Por otra parte, la atención de Brasil a la OMC se fundamenta en la posibilidad de discusión de los temas de agricultura, teniendo en cuenta que la complejidad de intereses que representan los temas agrícolas no permitiría un tratamiento adecuado ni comprensivo si se dejase a éstos como tema de agenda de abordaje bilateral.

La conformación de la propia OMC, la multiplicidad de temas de la agenda, así como su elevado nivel de complejidad de sus negociaciones, abre oportunidades para la formación de alianzas entre países, duraderas o transitorias, de manera que se logra un mayor equilibrio político entre los Estados, un elemento de alta prioridad para Itamaraty.

Otro factor que impulsa la acción de Brasil en el ámbito de este organismo, es la posibilidad de contribuir desde la OMC para la diversificación de las exportaciones brasileñas, de manera de reducir las vulnerabilidades que deba enfrentar el país.

En lo que hace a aspectos comerciales más concretos, son ilustrativas las siguientes expresiones de Celso Amorim (quien, entre sus destinos como Embajador, estuvo al frente de la Representación de Brasil ante el GATT, organismo antecesor de la OMC), respecto a los intereses brasileños en la Ronda Doha: “Además de los intereses específicos de nuestra agricultura relacionados con la eliminación de los subsidios, es de nuestro interés fortalecer el sistema multilateral de comercio. Queremos mantener un sistema que no esté sujeto a la presiones desproporcionadas de un único miembro, como sería el caso en el ALCA, o a relaciones desequilibradas, como podrá ser el caso entre la Unión Europea y el MERCOSUR”.

Brasil había logrado un reconocimiento a su condición de protagonista de referencia dentro de la OMC al ser invitado a participar en el G4 (Estados Unidos, Unión Europea, Brasil, India; este grupo perdió influencia a partir de la Conferencia de Potsdam). La evolución de la situación y los problemas de los temas de agenda, factores en permanente cambio en la OMC, condujeron a la conformación de una nueva alianza instrumental a los objetivos de Brasil en la OMC (la complejidad de los temas y la superposición de intereses pautan una renovación muy dinámica de grupos de negociación), el llamado G20, cuya creación fue impulsada por Brasil en los días previos a la Conferencia de Cancún (2003), junto con otros países con intereses en productos agrícolas, entre los que estaban Argentina, Chile, India, África del Sur e Indonesia. El arco de la alianza comprendía países fuertemente exportadores, como Brasil y Argentina, así como importadores, como India y Egipto. La contraposición de intereses al interior de la alianza puso siempre a prueba la capacidad negociadora de Brasil y del resto de socios que conforman el grupo. La entrada en escena del G20 resultó en una nueva etapa en la forma de negociar dentro de la OMC. El G20 contiene tres grandes objetivos: eliminación de los subsidios a la exportación, reducción substancial de los demás subsidios y acceso a mercado agrícola de los países ricos.

Brasil y la India son países en desarrollo que han recorrido juntos un camino dentro de la OMC, procurando maximizar el potencial de actuar coordinadamente. La alianza estratégica que Brasil desarrolla con la India en foros como BRICS, IBAS, G20 político, ONU, también se manifestó en las negociaciones dentro de OMC, donde conjuntamente formaron parte de importantes grupos de negociación como G4 y G20. La visión de futuro y la capacidad negociadora de sus diplomáticos permitió que sus diferentes intereses no impidieran los avances logrados por la alianza que conformaron, que, como se señaló, trasciende el ámbito de la OMC. India es menos competitiva que Brasil en agricultura y por consiguiente tiene una posición más “defensiva” en este tema. India comparte con Brasil el interés para la eliminación de los subsidios y en la apertura de mercados, pero a su vez, es más defensiva en materia de su mercado. En temas industriales, la India tiene una mayor capacidad, por lo que ha ofrecido mayores reducciones arancelarias, mientras que Brasil es más proteccionista. En síntesis, para India es más fácil negociar concesiones en materia industrial, mientras que Brasil no tiene tantas dificultades en la apertura de su mercado agrícola. En relación con este punto, es elocuente la afirmación de Celso Amorim: “La alianza entre Brasil e India es,

en mi opinión, absolutamente fundamental y estratégica. Está claro que no podemos ser ingenuos. Cada país tiene sus intereses. Todavía tenemos que dialogar bastante, aproximar posiciones, pero mantener esa alianza es fundamental. Fue factor decisivo en la creación del G20. En el pasado, siempre que había una discusión sobre agricultura, Brasil e India se colocaban en lados opuestos. Además, sepan que cuando hablo de Brasil e India en ese contexto, me estoy refiriendo también a toda una serie de países que eran o no nuestros aliados en los temas agrícolas”. Las palabras de Amorim son también claras respecto a la diferencia que Brasil realiza entre intereses de corto plazo y los intereses de largo plazo, para cuya obtención valora la formación de alianzas estratégicas, así como procesos de negociación perseverante.

El protagonismo adquirido por Brasil dentro de la OMC, a su vez le permite potenciarse para continuar su proyección de liderazgo. Un ejemplo de esto lo refleja Amorim, al decir “El conocimiento técnico de Brasil sobre los temas comerciales ha crecido exponencialmente. Brasil estuvo empeñado en “socializar” ese conocimiento con los demás miembros del G20, lo cual contribuyó mucho para elevar la capacidad de propuesta de la coalición”. Estas expresiones son muestra también del grado de complejidad técnica de las negociaciones en la OMC, razón por la cual, en general, los países designan a diplomáticos altamente capacitados en sus respectivas Delegaciones, y, particularmente, con destacada trayectoria cuando se trata de los Jefes de Misión, como es el caso de Brasil, de conformidad con los objetivos señalados de su política exterior en la OMC.

Al igual que con India, Brasil desarrolla una activa coordinación con otros socios con los cuales mantiene lazos estratégicos fuera de la OMC, como el caso de los países del MERCOSUR; diferente es el caso de China, a quien Brasil percibe como un país de relativo reciente ingreso que manifiesta una cierta cautela en el ámbito de la OMC, cautela que derivaría del hecho de ser uno de los países que más se beneficia del actual sistema multilateral y, por tanto, no quiere que sea percibido como contribuyendo a la ruptura del mismo; además, naturalmente, existen diferentes intereses entre China y Brasil: China tiene una estructura industrial muy afirmada, siendo uno de los mayores exportadores, mientras que es un importador neto de productos agrícolas.

Coherente con la prioridad que otorga a la OMC, Brasil procuró, y logró, que en la última elección para el cargo de Director General fuera escogido un representante brasileño, designación que recayó en la persona del Embajador Roberto Azevêdo,

diplomático de carrera (como tal sirvió en Washington, Montevideo y Ginebra), quien asumió funciones el 1ro. de setiembre de 2013, para un período de cuatro años. Entre otras cosas, dicha designación refleja un reconocimiento de la comunidad internacional al rol brasileño dentro del organismo, de la capacidad negociadora de Brasil, así como de su papel como potencia emergente.

IV.4 NUEVOS SOCIOS DE BRASIL “GLOBAL PLAYER”: CHINA, INDIA, RUSIA Y SUDÁFRICA

El fin de la era soviética y la evolución hacia una nueva conformación del sistema internacional, promovieron un reposicionamiento a través de nuevas alianzas entre los países. La defensa de intereses comunes condujo a acercar países que hasta entonces tenían relaciones más superficiales. Este proceso es apreciable en el relacionamiento de Brasil con China, Rusia, India y África del Sur, tanto en el plano bilateral, como en ámbitos multilaterales. Conforme fuera indicado anteriormente, estos países han logrado niveles de acuerdos que en el área multilateral se reflejan en actuación orgánica en alianzas como IBAS, BRICS, BASIC, entre otros grupos internacionales que integran conjuntamente.

Como fue señalado, este grado de entendimiento con dichos países responde a una orientación decidida conjuntamente por Brasil y los otros Estados, que se fue afianzando bilateralmente. Al respecto, puede afirmarse que esto ha sido posible, entre otras cosas, porque actualmente las relaciones entre Brasil y China pasan por un gran dinamismo, aunque no siempre fue así. En efecto, durante el período dictatorial en Brasil, en el contexto de enfrentamiento ideológico de la Guerra Fría, las relaciones diplomáticas entre ambos países pasaron por momentos de verdadero distanciamiento. En las últimas décadas, las relaciones se fueron afianzando e intensificando notablemente en todos los campos, particularmente en las áreas política, económica-comercial y cooperación internacional.

Brasil y China conformaron un acuerdo estratégico, encuadrado en el relacionamiento Sur-Sur. Cabe recordar, que esta asociación se enmarca en una expansión china por América Latina, pues China tiene también acuerdos estratégicos con México, Argentina y Venezuela. A pesar del excelente relacionamiento sino-brasileño, China no ha apoyado candidatura de Brasil al CS.

La relación con China sirve a Brasil en un contexto amplio de reconfiguración del sistema internacional multipolar, como contrapeso de Estados Unidos en el hemisferio, y resulta funcional a su estrategia de proyección internacional como país

emergente. A su vez, China encuentra en Brasil un socio estratégico en el ámbito multilateral, un líder regional, así como un país donde proveerse de materias primas, al tiempo de colocarle sus productos industrializados. La poderosa federación de empresarios de San Pablo, FIESP, ha hecho objeciones en contra de los efectos de la entrada masiva de manufacturas de origen chino. El intercambio comercial lleva a que Brasil vea reducida sus exportaciones a productos básicos y a importar bienes industrializados.

Con el resto de estos nuevos socios, Brasil también desarrolla paralelamente agendas a distintos niveles, articulando posiciones coordinadas en las citadas alianzas estratégicas como IBAS, BRICS.

IV.4.1 IBAS

La iniciativa de conformar un grupo reducido de países para interactuar en torno a grandes temas políticos y en cooperación internacional fue considerada inicialmente entre Brasil y Sudáfrica; luego de algún intercambio, quedó acordada la integración del mismo con India, Brasil y Sudáfrica, Estados que representaban a tres países en desarrollo, con regímenes democráticos, situados en diferentes continentes, compuestos por sociedades multiculturales y que además, constituían economías emergentes, características que debían compartir los miembros del IBAS según propuesta del Canciller Amorim. La génesis de este grupo avanzó inicialmente de manera informal, entre 2003 y 2004, incluso sin la denominación definitiva de IBAS, que se adoptó luego de ser conocido como G3.

Itamaraty ha otorgado una especial atención al potencial y acción del IBAS, valorando particularmente el diálogo político e implementación de estrategias coordinadas en dicho ámbito en organismos internacionales como ONU, OMC, así como en relación a la cooperación internacional trilateral. Incluso, como ha ocurrido con otras alianzas de países, la agenda del IBAS se amplió a temas de defensa (otros ejemplos de este desarrollo son la CPLP y la UNASUR, en donde los asuntos de defensa han ido ganando espacio en los últimos años).

Si bien los países que integran el IBAS comparten membresía en el BRICS (y en el BASIC en temas de medio ambiente), las diferencias de posiciones respecto a temas de alta prioridad como reforma del CS, derechos humanos, entre otros, hacen que la discusión de dichos asuntos sea más fluida a nivel de IBAS y no en un ámbito más amplio junto con China y Rusia. Los referidos espacios de interacción de estos cuatro

países constituyen coaliciones de “geometría variable”, donde las posiciones de los países se acercan más o menos, dependiendo del tema en cuestión.

Para Itamaraty, por tanto, el IBAS es altamente funcional a una nueva y más equilibrada geografía política y económica del mundo que se ha propuesto desarrollar Brasil, con mayor énfasis en los últimos años, desafiando el estatu quo establecido por los grandes centros de poder. En esa línea, la diplomacia articula su acción en el IBAS, así como en el BRICS, además de nuevos ámbitos como ASA y ASPA.

IV.4.2 BRICS

Esta coalición surgió del desarrollo de acciones a partir del conocido informe de Goldman Sachs, y del reconocimiento del poder de coordinación que revestían las potencias emergentes identificadas. La particularidad en la génesis de formación de este grupo radica en que se inspira en un informe institucional privado, a diferencia de la enorme mayoría de formaciones del estilo, que son el resultado del desarrollo de negociaciones previas. El diálogo entre los países del grupo se inició en setiembre de 2006, en reuniones paralelas a la 61ª Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas. La formulación original de BRIC cambió a BRICS con la incorporación al grupo de Sudáfrica, el socio estratégico de Brasil en el continente africano, en 2011. Para Brasil, participar en este ámbito implica sentarse en un pie de igualdad con potencias como China, Rusia e India, y resulta instrumental para llevar adelante sus estrategias respecto a la mayor democratización de la gobernanza internacional en materia económica-financiera, así como a avanzar en programas en el campo de la cooperación internacional.

Brasil es conciente de las grandes diferencias dentro del grupo, como por ejemplo: a) entre gobiernos democráticos como son Brasil, India y Sudáfrica, y gobiernos autoritarios o no democráticos como Rusia y China; b) entre países con armas nucleares como Rusia, India y China, y sin armas nucleares, Brasil y Sudáfrica; c) posición respecto al Consejo de Seguridad, donde Rusia y China son miembros permanentes, mientras Brasil, India y Sudáfrica aspiran a serlo. Por consiguiente, la acción de Brasil dentro de los BRICS se plantea cuidando determinados límites de la agenda temática, el alcance de las similitudes de los intereses compartidos con los demás Estados miembros, así como de las particularidades que los diferencian. Dicha estrategia apunta a encuadrar dentro de esta coalición los asuntos y las acciones que sean identificadas como oportunas, evitando entrar en temas que tengan mejores

posibilidades de éxito siendo tratadas dentro de otras coaliciones. Al mismo tiempo, las negociaciones dentro del BRICS son coordinadas y complementares a las desarrolladas en otros espacios multilaterales como el G20 financiero, FMI, BM, organismos especializados de Naciones Unidas, entre otros.

Como uno de los pasos más innovadores dentro de este foro, se puede destacar que en la VIa. Cumbre realizada en Fortaleza, Brasil, se dispuso la creación de un banco conformado con capitales aportados en partes iguales por los Estados miembros. Según está previsto los fondos de dicho banco se destinarán al financiamiento de obras de infraestructura y de desarrollo sostenible, en sus países, así como de otras economías emergentes y en desarrollo. Más allá de las genuinas metas de este proyecto, esta medida parecería apuntar directamente contra el sistema financiero actual, principalmente el FMI, institución que es cuestionada por no implementar las reformas institucionales acordadas en 2010.

IV.5 AFRICA

Si bien por los orígenes de gran parte de la población brasileña y de sus raíces culturales, históricamente los puntos de contacto con África han sido muy importantes, los vínculos formales políticos, económicos, de cooperación y culturales sólo tuvieron impulso en épocas más recientes.

Los inicios de la política exterior brasileña actual hacia el continente africano se pueden encontrar en los años de la Política Exterior Independiente, PEI, llevada adelante entre 1961 y 1964 por los Gobiernos de Jânio Quadros y João Goulart, interrumpida por la instauración de la dictadura militar. Aquella época presenciaba el proceso de descolonización del continente africano, que se había iniciado luego de finalizada la Segunda Guerra mundial. Confluían circunstancias respecto a las cuales los países debían posicionarse, y en este sentido, Brasil percibía su margen de acción limitado en cierta forma, debido a sus fuertes lazos afectivos y políticos con Portugal, su antigua potencia colonial. Portugal estaba por entonces, bajo la dictadura de Salazar (estuvo durante décadas) y no deseaba “injerencias” de Brasil en sus “territorios ultramarinos”. A partir del golpe militar en Brasil, la visión portuguesa cambió, y entendió que una mayor participación de Brasil en sus colonias, donde enfrentaba movimientos independentistas desde inicios de los años 60, podía ser favorable a su interés en legitimar su permanencia en África.

Aunque lentamente, la política de acercamiento hacia el continente africano continuó avanzando. Brasil consideraba que no podía romper sus lazos con Portugal por causa del tema de la descolonización, de manera que el desarrollo de los vínculos en relación a África se canalizó de forma cauta, pero con la idea de que fueran avanzando. Al respecto, otros momentos de impulso a la política hacia África se pueden encontrar durante la gestión del Embajador Mário Gibson Barboza como Canciller, entre los años 1969 y 1974, durante el gobierno del general Emilio Garrastazu Médici. La gestión del sucesor de Barbosa al frente de Itamaraty, a cargo de António Azeredo da Silveira, Canciller entre 1974 y 1979, en tiempos de presidencia del general Ernesto Geisel, se enmarca en el llamado “pragmatismo responsable”. Precisamente en este período, la política externa de Brasil hacia África tiene un punto de inflexión cuando Brasil se convirtió en el primer país en reconocer la independencia de Angola, incluso antes que Cuba, a pesar de que estaba bajo un gobierno militar; aquel momento y su contexto histórico es descrito de forma significativa por Amorim³⁷: “Trabajé para el Ministro Azeredo da Silveira por varios años, en su asesoría de planificación. No recuerdo muchos viajes de él a África. Debe haber hecho algunos, no muchos. Pero él consiguió quebrar un tabú en relación a las ex colonias de Portugal. Hizo un gesto muy importante, que fue el reconocimiento de Angola el mismo día de su independencia. Brasil fue el primero en hacerlo. Es muy interesante porque eso ocurrió durante la Guerra Fría y el partido que estaba al frente y proclamó la independencia fue el Movimiento por la Liberación de Angola (MPLA), que es hasta hoy el partido en el poder, pero que en aquella época, era visto como de inspiración marxista, ligado a la Unión Soviética. Angola era una gran confusión. Los americanos (la CIA) apoyaban un movimiento llamado Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA), de Holden Roberto, pero que luego se debilitó. Los soviéticos y otros apoyaron, desde el inicio, al MPLA. Y estaba además la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), de Jonas Savimbi, que, en ciertos momentos, no sé si siempre, fue apoyada por la CIA y por China! Situaciones similares ocurrieron en muchas partes de África. Reflejaban la política mundial de la época, las rivalidades de la política mundial”.

Un nuevo y decisivo impulso en la política hacia África se produjo durante el Gobierno de Lula, reflejado en la intensificación de viajes del Presidente a diversos países africanos, así como de otras autoridades brasileñas. La importancia asignada a las

³⁷ Amorim, Celso “Conversas com jovens diplomatas” Benvirá 2011, pág. 478

relaciones con los países africanos se evidenció en la apertura de nuevas Embajadas en dicho continente y reforzamiento de ya existentes. Asimismo, se profundizó la cooperación Sur-Sur y Trilateral de Brasil con varios países africanos. En palabras de Celso Amorim, el escenario favorable al incremento de las relaciones con el continente africano se fue configurando gradualmente: “Con la progresiva desaparición del colonialismo y el colapso del comunismo, el África que se abría para Brasil en el siglo XXI era un campo fértil y obvio para explorar afinidades y asociaciones. Esa fue la visión del Presidente Lula, y ese el sentido de los viajes que emprendemos juntos o separadamente, comenzando por mi periplo en mayo de 2003 por siete países africanos”.

Complementando el eje de acción bilateral, otra vía estratégica de articulación de las relaciones brasileñas con el continente africano lo constituyen los foros multilaterales de la CPLP (que aglutina a los países de habla portuguesa, incluyendo entre sus miembros a los países africanos Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe), IBAS (el ámbito creado junto a India y África del Sur) y ZOPACAS, que agrupa a países africanos con costa sobre el Atlántico.

La política externa durante el Gobierno del Presidente Lula fue impulsada según un principio acuñado en este período, “el principio de no indiferencia”, el cual, sin partir de una definición concreta, se configuró a partir del interés de Brasil de participar en situaciones que podían generar controversia en relación, principalmente, a los principios de soberanía y de no intervención. El principio de no indiferencia se fundamenta en razones de naturaleza humanitaria y solidaridad internacional, y se instrumenta, mayormente, a través de acciones de cooperación internacional técnica en las modalidades Sur-Sur y Trilateral.

Brasil impulsó además, las Cumbres entre Estados de América del Sur y África, ASA (I Cumbre Abuja, Nigeria 2006, II Cumbre Isla Margarita, Venezuela 2009 y III Cumbre Malabo, Guinea Ecuatorial, 2013). Inicialmente, se había considerado realizar cumbres entre Brasil y los países africanos, pero los diplomáticos brasileños entendieron que el mecanismo se potenciaría si Brasil estuviera acompañado de los países de América del Sur, como finalmente se estructuró dicho foro.

Para poner en perspectiva el proceso de acercamiento de Brasil al continente africano, cabe contrastar, por ejemplo, la profundización de los vínculos de Brasil con África, en la cual se avanza desde principios desde hace cincuenta años, con la rápida

expansión de China por dicho continente en las últimas décadas, a impulso de enormes inversiones que buscan asegurar su abastecimiento energético y de materias primas, y con las relaciones de Estados Unidos y los países de esa región, con los cuales recién celebró la primera Cumbre Estados Unidos-Africa en agosto de 2014.

Como uno de los resultados visibles y destacados de esta orientación, en los últimos cinco años el comercio Brasil – África se ha quintuplicado, así como ha aumentado la presencia e inversiones de empresas brasileñas de la mayor magnitud, como la estatal PETROBRAS³⁸, Odebrecht y el grupo Camargo Corrêa.

En el balance de ésta última etapa de la diplomacia brasileña hacia el continente africano, también cabe agregar que los viajes presidenciales del Presidente Lula hacia países de dicho continente totalizaron 33 misiones, y que la ya mencionada ampliación de la red de Embajadas de Brasil en África se expandió en 19 nuevas capitales.

Desde una perspectiva multilateral, el acercamiento brasileño a Africa, que cuenta con 54 votos en ONU, se visualiza claramente en palabras de Celso Amorim: “Creo pertinente observar, que mi experiencia como Representante de Brasil en Nueva York, enseñó que, en votaciones en la ONU, la victoria depende en gran medida de los votos africanos. Más de una vez, tuve que advertir a mis colegas y colaboradores preocupados con la inclinación de uno u otro país supuestamente importante de que la disputa era por Africa, cuyos países se mostraban, en su mayoría, indecisos hasta el último momento. En la reforma del Consejo de Seguridad, que envolverá la aprobación de una enmienda a la Carta de Naciones Unidas, la «batalla por Africa» no será menos decisiva”.

IV.6 CPLP

Brasil integra este foro de países de nueve Estados de lengua oficial portuguesa, cuya sede permanente se encuentra en Lisboa, y sus miembros distribuidos en cuatro continentes (Portugal, Timor del Este, Brasil, Guinea Ecuatorial, Cabo Verde, Guinea Bissau, Angola, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe). Este ámbito fue creado a iniciativa del Gobierno del Presidente Sarney, a fines de la década de los ochenta. La CPLP quedó establecida formalmente en 1996.

³⁸ PETROBRAS es considerada una de las empresas petrolíferas más poderosas del mundo; en 2007 el “Financial Times” la incluyó en el grupo de las que denominó “nuevas siete hermanas”, principales corporaciones en su mayoría de propiedad estatal que dominan el mercado mundial de hidrocarburos.

En la Cumbre celebrada en Dili, Timor del Este, se consagró el polémico ingreso de Guinea Ecuatorial, cuya candidatura había recibido el apoyo inicial de Brasil, junto con Guinea Bissau y Cabo Verde. La candidatura de Guinea Ecuatorial era resistida por su gobierno dictatorial y porque era un país de habla española sin antecedentes culturales lusófonos. En tal sentido, Brasil entendía que los cambios hacia la democratización del país serían más viables mediante la integración y no por el aislacionismo. Naturalmente, a favor de integrar a Guinea Ecuatorial pesó el hecho de su condición de importante productor de petróleo, y, formalmente, la declaración del portugués como idioma oficial, condición que había sido impuesta para que pudiera convertirse en miembro de la CPLP (concretada en 2011).

Dentro de la comunidad de países lusófonos, se aprecia la dinámica de una nueva configuración geopolítica, en la cual ganan espacio político países de economía emergente, como Brasil, Angola y Mozambique. Reflejo de esta realidad, es, por ejemplo, la figura del Embajador de Brasil en Lisboa, una figura de acceso privilegiado a los círculos de poder en Portugal, tanto a nivel de las más altas autoridades de gobierno, como en ámbitos empresariales.

La valoración de Brasil como socio distinguido de Portugal se evidencia en su relación bilateral en general, y, concretamente, en emprendimientos conjuntos, como el estratégico proyecto entre las empresas de aviación EMBRAER y OGMA (Portugal), que se desarrolla en Évora, donde EMBRAER gestiona dos fábricas.

Otro aspecto a destacar, lo constituye la importancia económica en la agenda de esta comunidad de Estados, con algunos Estados miembros en franco crecimiento, en áreas que comprenden recursos energéticos, industriales y materias primas varias. No obstante, el impulso económico, así como potencial de desarrollo de algunos de estos países no es suficiente para descuidar los desafíos que plantea la superación de la pobreza y las inequidades que afectan a grandes porciones de la población lusófona.

A mitad de camino entre los temas económicos, políticos y culturales, se encuentra el acuerdo sobre la nueva ortografía portuguesa suscrito en Lisboa el 16 de diciembre de 1990, que unifica el uso del idioma entre los países lusófonos. Este acuerdo ha generado resistencias sobre diversas bases, algunas de las cuales se manifiestan en sentido de que el acuerdo estaría desbalanceado a favor de Brasil y de sus intereses económicos (por ejemplo, de sus empresas editoriales). Concretamente,

algunas opiniones de referencia en Portugal consideran al acuerdo ortográfico una cesión de soberanía portuguesa ante Brasil.

En todo caso, este debate está relacionado con la importancia económica, cultural y política de un idioma, en este caso el portugués, y como ello incide en la utilización del soft power por un determinado Estado, siendo el idioma y su relación con la cantidad de países que lo hablan uno de los indicadores de referencia para los índices de soft power. Actualmente, se calcula que el idioma portugués es hablado por más de 250 millones de personas, y su uso y difusión se están incrementando. Este impulso está asociado al crecimiento demográfico de Brasil y Angola, así como a la atención creciente de las oportunidades de negocios en Angola, Brasil y Mozambique.

Puede señalarse además, que los vínculos de Brasil con Portugal facilitaron el acuerdo de asociación estratégica entre Brasil y la UE, oficializado en Lisboa, en 2007, bajo la presidencia de Portugal del Consejo Europeo; éste ámbito ha sido utilizado para el tratamiento de temas sensibles como las complejas negociaciones de la Ronda Doha, así como el acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y UE.

IV.7 BRASIL/HAITÍ

La decisión de participar en la MINUSTAH habría sido tomada directamente por el Presidente Lula, a seguir a un pedido expreso que le habría hecho el Presidente de Francia Jacques Chirac en una conversación telefónica (Gabriela Daou Verenhitch, pág. 78), y posteriormente instrumentada por la Cancillería, el Ministerio de Defensa y demás instituciones involucradas, en un proceso “top-down”. Concretamente, Itamaraty habría tenido que presentar los fundamentos de los compromisos establecidos en el mandato indicado en la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad, recurriendo a la tradicional habilidad retórica de la diplomacia brasileña, que justificó un cambio de condiciones en el escenario internacional, así como en una interpretación muy particular del mandato establecido en la citada Resolución, para sortear la negativa de Brasil a integrar anteriores misiones en Haití, como la Fuerza Multinacional Interina, MIF, establecida por la Resolución 1529 (2004), unos meses antes que la Resolución 1542. De acuerdo a los fundamentos esgrimidos a favor de la participación brasileña, se interpreta que el mandato de la Resolución 1542 no estaría en su totalidad bajo lo establecido por el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas (imposición de la paz) sino que sería sólo una parte mínima (el parágrafo 7), estando en su mayor parte

encontrado en el paraguas jurídico del Capítulo VI (mantenimiento de la paz), una explicación que no es unánimemente entendida de esa manera.

El debate sostenido en el Congreso brasileño sobre la cuestión de la participación en la Misión de Paz en Haití, reflejó similitudes con discusiones parecidas en otros países, y puso sobre la mesa asuntos como la soberanía de los Estados donde operan dichas Misiones, el papel de los ejércitos en la época moderna, el rol que cumplen las Misiones de Paz de Naciones Unidas, entre otros; en tal sentido, los argumentos en uno y otro sentido se expresaron según consideraciones éticas, principistas, pragmáticas, humanitarias, político-partidarias, técnicas, etc.

En todo caso, Brasil entendió que el escenario internacional de ese momento era oportuno para una participación comprometida, la cual fue decidida a pesar de haber encontrado resistencias desde algunos sectores políticos brasileños; de acuerdo a la interpretación del Canciller Amorim, era una situación propicia para que países de América Latina y más concretamente de América del Sur, lideraran la operación que establecía el mandato de la MINUSTAH. Dicha operación, según la visión del Canciller Amorim, debía orientarse conforme tres grandes propósitos o pilares: a) instaurar la paz y el orden interno; b) restablecer el diálogo político interno (procurar reconstruir la unidad del país) y ayudar a la generación de condiciones para que Haití pudiera tener un gobierno democrático; c) propiciar el desarrollo económico del país. La participación de Brasil en esta Misión se inscribe en el principio de “no indiferencia”, pauta de solidaridad internacional para asumir responsabilidades en el campo internacional seguido por la Administración del Presidente Lula.

La activa participación de países sudamericanos en Haití (Brasil, Uruguay, Argentina, Perú, Ecuador, Paraguay y Chile), en el marco de la fuerza de paz creada por Naciones Unidas, MINUSTAH, entre otros considerandos, se debe contextualizar en un momento en el que Estados Unidos, enfrascado en la invasión a Irak desde 2003 y en la guerra contra los talibanes en Afganistán, no deseaba involucrarse en forma directa en otro conflicto. La MINUSTAH había sido formalmente creada mediante la Resolución del Consejo de Seguridad 1542 (2004) estableció la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití, MINUSTAH. Hasta ese entonces, Estados Unidos, Francia (antigua potencia colonial) y Canadá habían intervenido directamente en instancias de crisis en Haití, así como se encontraban los antecedentes de anteriores misiones de

Naciones Unidas, incluso en conjunto con la OEA, en todos los casos con mandatos más acotados que el de la MINUSTAH.

Brasil asumió un papel destacado en la MINUSTAH, que se refleja en la propia jefatura de la fuerza, a cargo de un militar brasileño, además de integrar la Misión con unos mil doscientos efectivos (la MINUSTAH está conformada con fuerzas militares y policiales, así como civiles, de más de veinte países). De tal manera, la MINUSTAH concreta el mayor aporte de fuerzas militares de Brasil a una Misión de Paz.

En su discurso proferido en una celebración del Día del Diplomático en Brasil, el 29 de abril de 2009, el Presidente Lula dejó muy claro el significado del compromiso de su país con la MINUSTAH: “Brasil está dispuesto a actuar sin arrogancia, sin megalomanía, sin pretensiones hegemónicas, pero con el sentimiento de que somos un gran país y que tenemos para decir al mundo. Por esa razón estamos presentes en la estabilización de Haití. Por esa razón aspiramos a reformar la ONU y sus sistemas de seguridad colectiva”.

En el campo político, el rol de Brasil en la pacificación de Haití se tradujo en intensos contactos con países de América Latina, Estados Unidos y CARICOM; en tal sentido, se entiende que este aumento de contactos con los países del Caribe ha servido a Brasil para estrechar vínculos con esa región (en la cual hay muchos países que tienen votos en foros estratégicos para Brasil, como ONU, OEA, OMC). El aumento de negociaciones por Haití, también favoreció a Brasil en sus vínculos con instituciones multilaterales, entre las que se destacan las desplegadas por Brasil sobre este tema con el Banco Mundial y con el BID. Concretamente, el Banco Mundial ha destacado que un Convenio de Cooperación suscrito entre dicha entidad con Brasil y Haití, constituyó el primero que se había concretado entre el BM y un país en desarrollo para ayudar a otro país en desarrollo (modalidad de “cooperación internacional técnica trilateral”, la cual Brasil también conformó respectivamente con la OIT, con Canadá y con España, en sendos acuerdos para beneficiar a Haití). De esta forma, este tema resultó instrumental para consolidar a Brasil como un país destacado en la cooperación internacional Sur-Sur y Trilateral.

Puede observarse, que una vez superadas las dificultades del atípico proceso de decisión del ingreso del país a la que iría a ser la MINUSTAH, los objetivos seguidos, entre los cuales pueden mencionarse el compromiso con la paz internacional, la solidaridad internacional, la integración con países latinoamericanos, entre otros, se

corresponden con los principios tradicionales de política exterior de Itamaraty, fijados, por otra parte, en el artículo 4to. de la Constitución brasileña. El rol de Brasil respecto a Haití resultó instrumental, además, para dar mayor visibilidad a otros temas prioritarios de la agenda internacional de Brasil, como el combate contra el hambre. Paralelamente, para cumplir sus compromisos con la MINUSTAH y también en relación con las diversas áreas de cooperación con Haití, Brasil desplegó múltiples contactos en el ámbito de Naciones Unidas, en línea con sus objetivos de proyección internacional.

Al mismo tiempo, la participación brasileña en la MINUSTAH, reforzó el compromiso de Brasil con el Sistema de Operaciones Paz de Naciones Unidas, un aspecto crucial para los Estados que aspiran a ocupar un puesto en el Consejo de Seguridad de ONU. Desde una perspectiva económica, en un marco de intercambio comercial bilateral casi nulo y con escasas perspectivas de desarrollo dada la pobreza de la economía haitiana, existe la opinión de que la participación de Brasil en la reconstrucción de Haití es funcional a un interés de Brasil en disponer fuentes adicionales de abastecimiento de caña de azúcar para ser utilizada en la producción de bioetanol.

En círculos diplomáticos y castrenses de brasileños, se considera que la participación de Brasil en la pacificación y construcción del Estado de derecho en Haití, constituye una prueba para evaluar la capacidad del país como un actor internacional con responsabilidad a nivel global, es decir, como país con legitimidad para integrar el reducido grupo de miembros permanentes de Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Si bien este capítulo en la historia de Brasil no será determinante para acceder a tan ansiado objetivo, lo cierto es que ha contribuido para que Brasil, y más concretamente varias de sus instituciones, adquieran una capacidad y un conocimiento nuevo, así como permitió a Brasil tener una nueva dimensión en diferentes planos, como en su relación con diferentes países involucrados, así como en foros multilaterales de la mayor importancia.

En relación a los resultados logrados por la MINUSTAH a través de estos años, cuando se aproxima la fecha del fin de la Misión, prevista en 2016, no hay una evaluación definitiva. Si bien se avanzó en algunas áreas, persisten problemas graves que afectan al desarrollo del país, como el nivel de violencia interno, así como la falta de avances hacia un sistema político democrático, por mencionar sólo algunos. Al respecto, hay que recordar que la MINUSTAH no es la primera Misión internacional

desplegada en el país, y que los esfuerzos de las que le han precedido terminaron superados por los problemas endémicos de todo tipo que se han ensañado con esa nación.

IV.8 ZOPACAS

Este foro que reúne países con costa a ambos lados del océano Atlántico, creado a mediados de la década de los años 80, fue establecido formalmente en la Resolución 41/11 de la Asamblea General, de fecha 27 de octubre de 1986, en el marco de la 41ª Sesión de la Asamblea General. La creación de este ámbito fue bien recibida por la comunidad internacional dados sus objetivos declarados a favor de la paz y la cooperación internacional, planteando desde sus inicios la eliminación del apartheid en Sudáfrica y su apoyo al proceso de independencia de Namibia (concretada en 1990). La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur agrupa a tres Estados de América del Sur (Argentina, Brasil y Uruguay) y a veintiún países africanos (Angola, Benin, Cabo Verde, Camerún, Congo, República Democrática de Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Namibia, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica y Togo). Por otra parte, el nuevo espacio surgió en un contexto marcado por hechos históricos de gran relevancia en las aguas australes de América del Sur, pues en aquellos años se salía de la corta pero cruenta Guerra de las Malvinas (1982).

La agenda de la ZOPACAS abarca una serie de temas de interés estratégico para sus países miembros, entre los cuales destacan los temas de mantenimiento de la paz en el Atlántico Sur y la promoción de la cooperación internacional en la modalidad Sur-Sur. Al respecto, corresponde tener presente que por aguas del Atlántico Sur transitan importantes rutas de navegación marítima, el área contiene una gran riqueza ictícola y que en la misma se han encontrado recientemente grandes reservas de hidrocarburos (mención especial merece el pre-sal brasileño).

El ámbito de la ZOPACAS tiene entre sus prioridades mantener fuera del Atlántico Sur a las potencias extra-regionales. En tal sentido es motivo de preocupación la presencia de Reino Unido en su ocupación de las Islas Malvinas, el manifiesto interés de la Organización del Atlántico Norte, OTAN, en el espacio del Atlántico Sur, así como el restablecimiento en 2008 de la Cuarta Flota de Estados Unidos, luego de haber permanecido desafectada durante sesenta años; esta decisión del Gobierno estadounidense despertó bastante recelo en Argentina y, particularmente, en Brasil. Otra

preocupación concreta lo constituyó el propósito de Estados Unidos de instalar una base militar en Santo Tomé y Príncipe. Respecto a este asunto, resulta interesante lo expresado por Celso Amorim: "... tenemos hoy mucho mayor proximidad política con Santo Tomé y Príncipe. Su situación geográfica en el Atlántico Sur ya tornó al país blanco de pretensiones por parte de Estados Unidos, que pensó en construir una base aeronaval después del 11 de Setiembre. Aparentemente, el proyecto está adormecido. Pero es fundamental marcar nuestra presencia antes de que seamos adelantados por potencias con objetivos diferentes a los nuestros". El pensamiento de Amorim, quien como se recuerda es actualmente el Ministro de Defensa de Brasil, demuestra claramente la importancia estratégica para Brasil de su espacio marítimo y de la región del Atlántico Sur, y como articula sus intereses nacionales a través de su participación en foros como ZOPACAS, CPLP, ASA e IBAS.

La ZOPACAS ha transitado por períodos de diferente grado de dinamismo y compromiso con los temas de su agenda. Los nuevos desarrollos que se vienen dando, como los señalados en el párrafo anterior, han motivado un nuevo impulso, particularmente de Brasil, que se tradujo en los resultados de la última cumbre, la VII Reunión Ministerial, que tuvo lugar en Montevideo, en enero de 2013. De dicha instancia emanó un Plan de Acción que determina objetivos en temas como tránsito aéreo y marítimo, mantenimiento de la paz, defensa y seguridad, recursos marinos, explotación del lecho marino, pesca, combate a la piratería (en particular en el Golfo de Guinea), represión del narcotráfico, protección del medio ambiente, plataforma continental de los Estados ribereños, entre otros.

CONCLUSIONES

El proceso de reordenamiento sistémico iniciado a partir de la caída del Muro de Berlín favoreció las condiciones para el desarrollo de los llamados países emergentes, grupo entre los cuales Brasil logró consolidar una posición de referencia en el contexto de la actual organización de la comunidad internacional.

De acuerdo a la concepción de Joseph Nye, al emplear recursos económicos y militares por un lado, y medios diplomáticos, culturales, cooperación técnica, por otro, la política externa brasileña se apoya en elementos de poder duro y de poder blando, así como en la combinación de ambos tipos, poder inteligente.

Desde una perspectiva histórica, se puede concluir que la proyección exterior de Brasil ha sido conducida de conformidad con postulados de las principales escuelas de pensamiento de relaciones internacionales (idealista, realista y marxista), combinados y adaptados a la realidad brasileña del momento.

La disponibilidad de factores que determinan el real poder de un Estado, marca que Brasil cuenta a su favor con medios considerables que dan soporte a la proyección internacional del país. Los componentes de poder que fortalecen la posición de Brasil como actor internacional, ya sea considerados de acuerdo a visiones tradicionales o según criterios modernos, son, entre otros, su ubicación geográfica, su población, el tamaño de su economía, sus reservas de recursos naturales estratégicos (petróleo, agua, alimentos, minerales), su poderío militar, su Servicio Exterior profesional, su rica diversidad cultural. Al mismo tiempo, Brasil tiene desafíos a superar, entre los cuales cabe citar su atraso en desarrollo científico y tecnológico -área clave hoy día con vista al futuro de cualquier Estado-, grandes desigualdades económicas y sociales, así como insuficiencia de infraestructuras, plataforma indispensable para habilitar un desarrollo sostenido.

El estudio histórico del modelo de política exterior de Brasil, muestra que este ha sido tradicionalmente diseñado en función al desarrollo económico interno del país.

La diplomacia de Brasil se ha caracterizado por desarrollar una efectiva capacidad de adaptación al paso del tiempo y al cambio de contextos históricos, tanto internos como externos. La permanencia de los principios rectores y de las grandes líneas de política exterior de Brasil más allá de cambios de gobiernos, ubica a la política externa brasileña como un paradigma de política exterior de Estado.

El instrumento de aplicación de la política exterior del país, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, ha seguido un horizonte marcado principalmente a inicios del siglo pasado, por el Barón de Rio Branco. Esta orientación ha sido sucesivamente actualizada y fortalecida, lo que permitió la generación de un “patrimonio institucional”, una acumulación de experiencia y conocimiento técnico, un activo intangible que posicionó a la Cancillería brasileña como un referente institucional interno e internacional. Esta capacidad de la que dispone Itamaraty se basa en un esquema orgánico integrado por el Servicio Exterior, el Instituto Rio Branco y la Fundación Alexandre de Gusmão. Este recurso, construido estratégicamente durante décadas, ha sido esencial para que Brasil se ubique actualmente en un lugar destacado en el sistema internacional.

El Servicio Exterior de Brasil, integrado por profesionales de carrera ingresados por concurso de oposición y méritos, constituye el factor crucial para la planificación de la estrategia de inserción internacional, el logro de los objetivos en las negociaciones bilaterales y multilaterales, factores que se encuentran en la base del éxito internacional indiscutido de Brasil. El actual período en que Brasil decidió designar a la totalidad de sus puestos de Embajadores con funcionarios de carrera profesional, coincide, como resultado de una relación causa-efecto, con el de mayor reconocimiento del prestigio internacional del país.

Desde fines de la gestión del Presidente Cardoso, y muy claramente a partir del gobierno del Presidente Lula da Silva, la política exterior brasileña se caracteriza por ser muy crítica respecto al proceso globalizador, cuestionando la forma en que este es impuesta desde los centros de poder internacionales. Incluso, la diplomacia brasileña ha ido más allá, y ha desafiado a un sistema que le fue impuesto desde fuera, proponiendo un nuevo sistema de gobernanza mundial, más representativo y justo que el actual. Para ello, ha procurado alianzas “de geometría variable” con otros Estados, que le permitieron fortalecer sus planteos en las instancias multilaterales de negociación.

En los últimos años, Brasil ha logrado elevar su perfil internacional. El peso de Brasil en el sistema internacional actual sitúa al país como un actor necesario en la construcción de equilibrios, así como en la promoción y legitimación del sistema multilateral.

Este aumento de la proyección del país a nivel internacional fue desarrollado estratégicamente a partir de acciones de la diplomacia multilateral en los ámbitos de

Naciones Unidas, Organización Mundial del Comercio y esquemas de integración regional como UNASUR, IBAS, ZOPACAS, ASPA, entre otros.

Desde hace unas décadas, Brasil comenzó a impulsar paulatinamente la construcción conceptual de América del Sur como espacio político de su propia influencia y de forma de reducir el peso de Estados Unidos, principalmente, y de México, país que considera que optó por alinearse a los norteamericanos. En este sentido, a pesar de las diferencias y recelos hacia la gran potencia, Brasil, siempre que sea posible, tenderá puentes en su relacionamiento con Estados Unidos, muy especialmente en consideración a su aspiración de ocupar un sitio en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Los vínculos de Brasil con los países de América del Sur constituyen una alta prioridad de su política exterior del período contemporáneo. Esto ha sido manifestado enfáticamente por los referentes de la política y la diplomacia brasileña del período actual y se ha traducido en la participación brasileña en varios procesos de integración. Dicho objetivo, sin dejar de estar inspirado en genuinos principios de solidaridad americana, se debe a la necesidad imperiosa de asegurar la continuidad de la paz en el espacio regional sudamericano, condición indispensable para la proyección internacional del país.

A medida que Brasil consolida su posición de “Global Player” sus objetivos de política exterior alcanzan dimensión planetaria. Con ello se acentúa el debate sobre la importancia a dar a los temas de la agenda de la región, particularmente los asuntos de MERCOSUR y de América del Sur, y si el país se inclina por ser un líder regional o un global player, o ambos a la vez. Esta disyuntiva está asociada a si Brasil procura tener primacía en América del Sur, un hecho incontestable hoy medido en términos de la escuela realista, o si debe liderar América del Sur, algo que no parece que fuera prioritario para la diplomacia brasileña. En cualquier caso, más allá de consideraciones coyunturales, Brasil ha demostrado que sus son regionales y globales al mismo tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Amorim, Celso “Breves narrativas diplomáticas” Benvirá 2013
- Amorim, Celso “Conversas com jovens diplomatas” Benvirá 2011
- Amorim, Celso “A diplomacia multilateral do Brasil. Um tributo a Rui Barbosa” Fundação Alexandre de Gusmão 2007
- Beck, Ulrich “La sociedad del riesgo global” Siglo XXI España editores S.A 2002
- Brazilian Diplomats Hephaestus Books 2011
- Cervo, Amado Luiz; de Mello, Carlos Ernesto Cabral “Imagens da Diplomacia Brasileira” FUNAG 2010
- Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (eds.) “Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur” Autores varios, Fundació CIDOB 2010
- Chomsky, Noam “Mudar o mundo” Editora Bertrand 2014
- Kissinger, Henry “Diplomacia” Ediciones B 1996
- Hobsbawm, Eric “Historia del siglo XX” Crítica 1995
- Huntington, Samuel P. “El choque de civilizaciones” Paidós 1997
- Le Monde Diplomatique “Atlas geopolítico” Fundación Modiplo - UNED 2011
- Le Monde Diplomatique “El Atlas. Nuevas potencias emergentes” Fundación Mondiplo – UNED 2012
- Mercadante, Aloísio “Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013)” Clave intelectual 2013

- Moscardo, Jerónimo; Cardim, Carlos Henrique (organizadores) II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. “O Brasil no Mundo que vem aí” Fundação Alexandre de Gusmão 2008

- Nye Jr., Joseph S. “O futuro do poder. Temas e debates” Círculo de leitores 2010

- Patriota, Antonio de Aguiar “Política Externa Brasileira” Discursos, Artigos e Entrevistas (2011-2012) Fundação Alexandre de Gusmão 2013
Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1080-Politica-externa-brasileira.pdf>

- Pecequillo, Cristina Soreanu “Política Internacional. Manual do candidato” FUNAG 2012 Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/1004-Manual do Candidato - Política Internacional.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1004-Manual_do_Candidato_-_Politica_Internacional.pdf)

- Rachman, Gideon “O mundo de soma zero” Quetzal Editores 2011

- Seixas Corrêa, Luis Felipe de (organizador) “O Brasil nas Nações Unidas 1946 – 2006” FUNAG 2007 Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/355-Brasil nas NU 1946-2006.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/355-Brasil_nas_NU_1946-2006.pdf)

- Zakaria, Fareed “El mundo después de USA” Espasa 2009

ARTÍCULOS

- Cervo, Amado Luiz “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático” Rev. Bras. Polit. Int. 46 (2): 5-25 (2003). Disponible en:

<http://www.redalyc.org/pdf/358/35846201.pdf>

- Cheibub, Zairo Borges “A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamarati” Disponible en:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9157/8261>

- Escudé, Carlos “Realismo periférico. Una filosofía de política exterior para Estados débiles”. Universidad del CEMA. Documentos de trabajo Nro. 406. Setiembre 2009

Disponible en: <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/406.pdf>

- Figueiredo, Filipa Isabel “Repensar o conceito de potência. Contributo do Brasil para uma definição” Tese de Mestrado. FCSH Universidade Nova 2012

- Hofmeister, Wilhelm y otros, “La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos” FLACSO/Konrad Adenauer Stiftung (2007). Disponible en:

<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19472.pdf>

- Leal, Catarina Mendes, “Segurança Energética e Reorganização Empresarial do Sector Energético a Nível Mundial” da Sphera 2007, Lisboa, DPP (on-line) Disponível em

http://www.dpp.pt/Lists/Pesquisa%20Avanada/Attachments/1386/Seguranca_Energetica.pdf

- Malamud, Andrés (2011) “A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. Disponible en: http://www.cidob.org/es/content/download/31863/515627/file/219-30_ANDRES+MALAMUD.pdf.

- Malamud, Andrés “La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil” (2012). Disponible en:

http://www.cidob.org/es/content/download/31863/515627/file/219-30_ANDRES+MALAMUD.pdf.

- Malamud, Andrés; Rodriguez, Júlio C. (2013) Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. Disponible en:

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/6312/5791>

- Malik, Khaled y otros “Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso” PNUD 2013 Disponible en: <http://hdr.undp.org>

- Ministerio de Integración Regional de Brasil, Franja Fronteriza, 2009. Disponible en: <http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>

- Organización de Naciones Unidas (2004), autores varios “Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad que compartimos”, documento A/59/565. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/34/PDF/N0460234.pdf?OpenElement>

- Pereira, José Esteves “Globalização, Uniformização e Identidade” Academia das Ciências – Instituto de Estudos Académicos para Sêniores. Disponible en: https://www.academia.edu/2500878/Globalizacao_Uniformizacao_e_Identidade

- Pereyra Doval, Gisela “La perspectiva de la tradición en la identidad institucional. El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil” JANUS.NET, e-journal of International Relations Vol.4 n° 2 (Noviembre 2013-Abril 2014) pp. 90 -109
Disponible en: http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol4_n2/pt/pt_vol4_n2_art5.pdf

- Rodriguez, Júlio César “Os efeitos de limitadas capacidades materiais na política externa de potencias intermediárias do sistema internacional. O caso do Brasil” Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Faculdade de Letras. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa 2013

- Instituto Internacional Estocolmo para la Investigación de la Paz, Fundació per la Pau “SIPRI YEAR BOOK 2012. Armaments, disarmament, international security” 2012
Disponible en: www.sipri.org

- Sotero, Paulo and Armijo, Leslie Elliot, BRAZIL: TO BE OR NOT TO BE A BRIC? ASIAN PERSPECTIVE, Vol. 31, No. 4, 2007, pp. 43-70. Disponible en: <http://brics.global.wisc.edu/v31n4-b.pdf>

- Vigevani, Tulio; Oliveira de, Marcelo F.; Cintra, Rodrigo “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração”. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a03v15n2>

- Tokatlian, Juan Gabriel “¿Cuán poderoso es Brasil?” Foreign Affairs Latinoamérica Volúmen trece Número uno. Págs. 25 – 31.

- Tokatlian, Juan Gabriel y Pardo, Rodrigo “La Teoría de la Interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al Realismo? Universidad de Chile *Estudios Internacionales*, 23(91), p. 339-382. doi:10.5354/0719-3769.1990.15518 Págs. 339-382. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15518/15975>

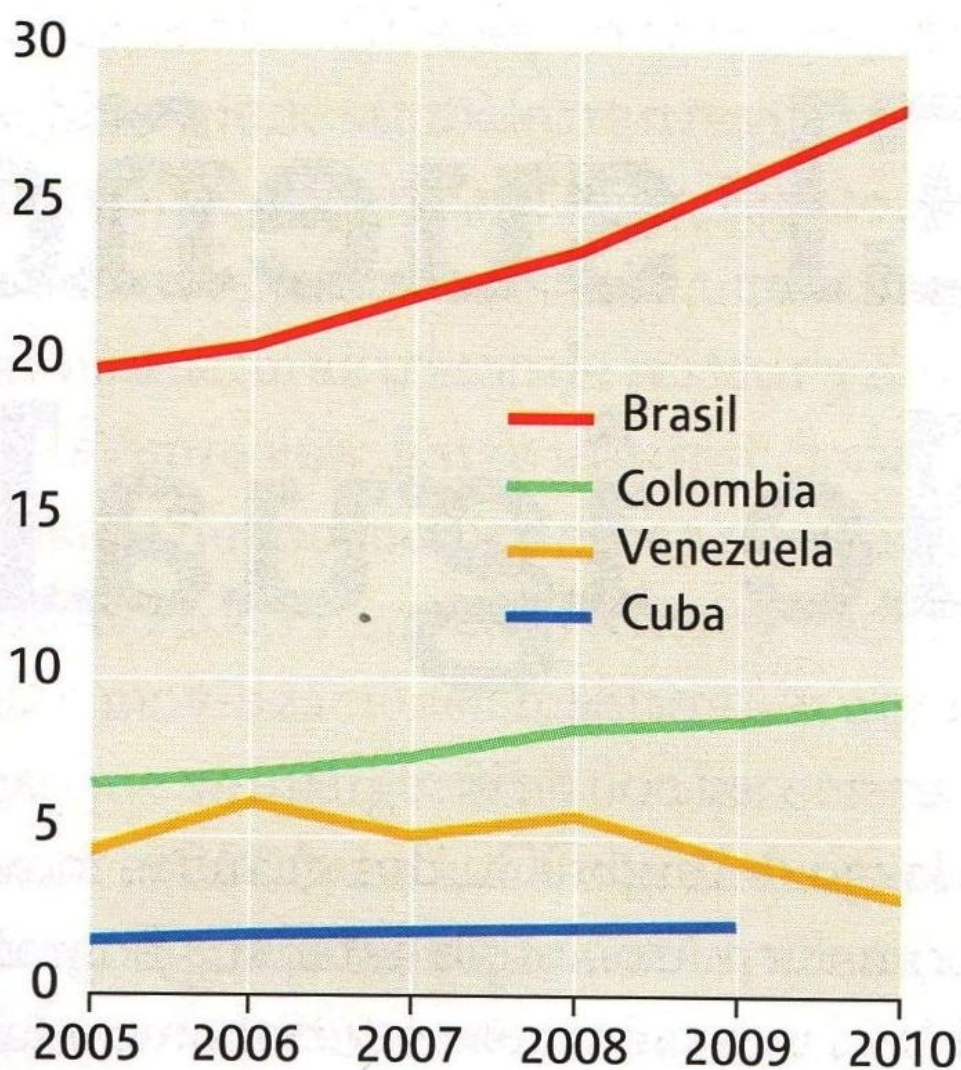
WEBSITES

- Banco Mundial: www.worldbank.org
- Fundación Alexandre de Gusmão: http://www.funag.gov.br/index.php/pt_br/
- Instituto Lula: www.institutolula.org
- Instituto Estocolmo de investigación para la paz internacional: <http://www.sipri.org>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil: <http://www.itamaraty.gov.br>
- MERCOSUR: www.mercosur.int
- Organización de Naciones Unidas: www.un.org
- UNASUR: www.unasursg.org

ANEXOS

ANEXO I

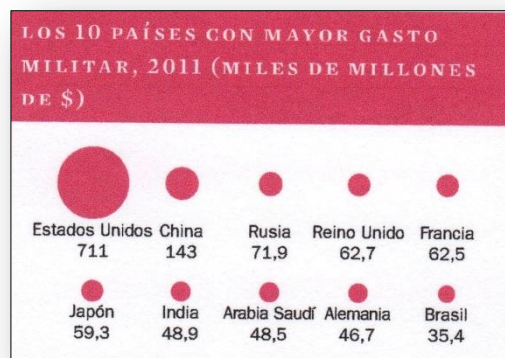
Gasto anual en Defensa en miles de millones de dólares



Fuente: SIPRI, Military expenditure database, 2010

ANEXO II

INDICADORES GASTOS MILITARES (Fuente: SIPRI YEARBOOK 2012)



GASTO MILITAR MUNDIAL, 2011

Región	Gasto (miles de millones de \$)	Cambio (%)
África	34,3	8,6
Norte de África	3,9	25
África Subsahariana	20,4	-0,1
América	809	-1,4
Centroamérica y Caribe	7,0	2,7
Norteamérica	736	-1,2
Sudamérica	66,0	-3,9
Asia y Oceanía	364	2,2
Asia central y sur asiático	61,7	-2,7
Este asiático	243	4,1
Oceanía	28,6	-1,2
Sudeste asiático	31,0	2,7
Europa	407	0,2
Europa oriental	80,5	10
Occidental y central	326	-1,9
Oriente Próximo	123	4,6
Total mundial	1.738	0,3

Cifras de gasto en dólares corrientes (2011).